



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Użytkowanie wieczyste jako prawo celowe w gospodarce wolnorynkowej

Author: Filip Pietrzyk

Citation style: Pietrzyk Filip. (2018). Użytkowanie wieczyste jako prawo celowe w gospodarce wolnorynkowej. Praca doktorska. Katowice : Uniwersytet Śląski

© Korzystanie z tego materiału jest możliwe zgodnie z właściwymi przepisami o dozwolonym użytku lub o innych wyjątkach przewidzianych w przepisach prawa, a korzystanie w szerszym zakresie wymaga uzyskania zgody uprawnionego.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

UNIwersYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

Użytkowanie wieczyste jako prawo celowe w gospodarce wolnorynkowej

Filip Pietrzyk

Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem dr hab. Magdaleny Habdas
Katedra Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego

Promotor pomocniczy: dr Grzegorz Matusik

Katowice 2018

Spis treści:

Wstęp	1
Rozdział 1 Geneza powstania praw emfiteutycznych	8
1.1 Emfiteuza i <i>superficies</i> w czasach przedrzymskich	8
1.2 Emfiteuza i <i>superficies</i> w prawie rzymskim	10
1.2 Stosunki emfiteutyczne na ziemiach polskich.....	17
a) Stosunki emfiteutyczne w Polsce przed rozbiorami.....	17
b) Stosunki emfiteutyczne w okresie zaborów.....	25
c) Stosunki emfiteutyczne w dwudziestoleciu międzywojennym.....	33
Rozdział 2 Rozwój instytucji użytkowania wieczystego w okresie powojennym	36
2.1 Prawo zabudowy	36
2.2 Własność czasowa.....	46
2.3 Użytkowanie wieczyste w okresie od 1961 do 1990 r.	53
2.4 Ewolucja użytkowania wieczystego po 1990 r.	63
Rozdział 3 Kontrowersje dotyczące przydatności użytkowania wieczystego na rynku nieruchomości	83
3.1 Ustawowe próby eliminacji użytkowania wieczystego	83
3.2 Użytkowanie wieczyste na tle podobnych konstrukcji prawnych w wybranych krajach europejskich	103
3.3 Krytyka użytkowania wieczystego	111
Rozdział 4 Etapy funkcjonowania użytkowania wieczystego w kontekście celu jego ustanowienia	116
4.1 Przeznaczenie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste	116
4.2 Ustanawianie użytkowania wieczystego	123

4.3 Kontrowersje wokół wybranych aspektów wykonywania użytkowania wieczystego	136
4.4 Rozwiązanie użytkowania wieczystego	148
Rozdział 5 Zmiana umowy użytkowania wieczystego	161
5.1 Zmiana sposobu korzystania z nieruchomości a zmiana umowy użytkowania wieczystego	161
5.2 Właściciel nieruchomości w procesie zmiany umowy użytkowania wieczystego	169
Rozdział 6 Wykorzystanie użytkowania wieczystego w realizacji celów publicznych	177
6.1 Cele publiczne	177
6.2 Ustanawianie użytkowania wieczystego z przeznaczeniem na cele publiczne	200
Rozdział 7 Zastosowania użytkowania wieczystego w realizacji innych celów	215
7.1 Użytkowanie wieczyste w rewitalizacji i rozwoju miast	214
7.2 Użytkowanie wieczyste nieruchomości zabytkowych	233
7.3 Użytkowanie wieczyste nieruchomości mieszkaniowych	241
7.4 Użytkowanie wieczyste a projektowane prawo zabudowy	265
Rozdział 8 Ekonomiczne aspekty funkcjonowania użytkowania wieczystego	280
8.1 Pozycja ekonomiczna użytkownika wieczystego	280
8.2. Dochody właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Opłaty roczne	287
Zakończenie	299

Wykaz literatury	305
Zestawienie orzecznictwa	345

Wstęp

Prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w polskim systemie prawnym funkcjonuje od ponad pięćdziesięciu lat. W minionym ćwierćwieczu prawo to stało się przedmiotem kontrowersji i ożywionej dyskusji na temat zasadności dalszego istnienia w nowoczesnej gospodarce rynkowej, przypuszczalnie głównie dlatego, że powołano je do życia w 1961 r., czyli w okresie dominacji ideologii marksistowsko - leninowskiej, silnie oddziaływującej także na prawotwórstwo. Ponieważ jednak ustawodawca dotychczas nie zdecydował się na całkowite zlikwidowanie użytkowania wieczystego i wycofanie go z systemu prawnego, szczególnie istotne jest rozważenie roli, jaką użytkowanie wieczyste już pełni i jaką w przyszłości może pełnić w gospodarce wolnorynkowej.

Warto wskazać, że po latach funkcjonowania własności państwowej jako formy dominującej, przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia przyniósł gruntowną zmianę struktury własnościowej zasobów nieruchomości, zwłaszcza w miastach. W ślad za gwałtowną prywatyzacją środków produkcji i usług pojawiło się dążenie do wyzbycia się wpływu państwa na posiadane dotychczas zasoby majątku. Postrzeganie roli państwa w gospodarce jako podmiotu mającego pełnić jedynie rolę „stróża nocnego” przeniosło się na pojmowanie tego podmiotu, jako niepożądanego w stosunkach własnościowych. Głównym zadaniem państwa miało więc pozostać kształtowanie ładu przestrzennego oraz czerpanie i tak znikomych, wobec braku w Polsce podatku *ad valorem*, dochodów podatkowych. Maksymalna prywatyzacja zasobów majątku nieruchomego, zapewnić miała zdrowe stosunki gospodarcze i społeczne.

Tymczasem, światowy kryzys finansowy roku 2008 wymusił zakwestionowanie dotychczas dominujących trendów prywatyzacyjnych. Władze publiczne okazały się bezsilne wobec zachwiał rynków kapitałowych. Zdarzenia te ujawniły słabość państw w istocie nieposiadających kontroli nad pokładami zarówno majątku, jak i kapitału. Rola państwa w gospodarce, ograniczona jedynie do roli regulatora procesów rynkowych, okazała się niewystarczająca.

W tym kontekście warto nadmienić, że przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, przyniósł zmianę instytucji użytkowania wieczystego, poprzez wyeliminowanie elementów administracyjnoprawnych w jego konstrukcji, a co za tym idzie, nadanie temu prawu przede wszystkim cywilistycznego charakteru. Niestety, przemianom tym towarzyszyło także wypaczenie kształtu użytkowania wieczystego w sytuacjach, w których doszło do uwłaszczenia państwowych (a potem także

komunalnych) osób prawnych z dniem 5 grudnia 1990 r. W procesie tym pozbawiono bowiem użytkowanie wieczyste jego najważniejszej cechy, a mianowicie celowości. Ustawodawca dokonując wspomnianego uwłaszczenia z mocy prawa nie wprowadził obowiązku określenia celu użytkowania wieczystego, który to cel miałby być realizowany w wyniku uwłaszczenia. Tymczasem, na straży wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa w określonym celu powinno stać właśnie użytkowanie wieczyste. Pozbawienie go elementu celowości spowodowało znaczne zubożenie tego prawa i osłabiło jego rolę jako instrumentu gospodarowania nieruchomościami. W ten sposób Skarb Państwa bezpowrotnie utracił kontrolę nad olbrzymimi zasobami nieruchomości, które zamiast służyć realizacji zamierzonych celów gospodarczych, niejednokrotnie stały się przedmiotem spekulacji, a czasem nawet nadużyć.

Obowiązek określania celu użytkowania wieczystego powstałego z mocy prawa, wprowadzono dopiero 1 stycznia 1998 r. wraz z wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Niestety nastąpiło to zbyt późno, albowiem większość decyzji potwierdzających nabycie bezcelowego użytkowania wieczystego przez przedsiębiorstwa, została już wcześniej wydana. Stąd znaczna liczba nieruchomości publicznych, oddanych w użytkowanie wieczyste bez określonego celu, pozostanie już w obrocie na długie lata. Prawa te, jako pozbawione swojego najważniejszego atrybutu, bardziej przypominają jednak własność ograniczoną terminem, aniżeli użytkowanie wieczyste.

Właśnie ze względu na zmiany i dotychczasowe zjawiska gospodarcze występujące zarówno w kraju, jak i zagranicą, oraz na wciąż aktualne pytanie o zakres publicznej własności gruntów, jak i ekonomicznie efektywnych i prawnie transparentnych mechanizmów gospodarowania tą własnością, problematyka konstrukcji prawnej i roli jaką może pełnić użytkowanie wieczyste w nowoczesnej gospodarce rynkowej nadal pozostaje aktualna. Istotne jest rozważenie w kontekście rynku nieruchomości zagadnienia roli własności publicznej w stosunkach własnościowych z punktu widzenia wykorzystania użytkowania wieczystego. Konieczne jest rzetelne rozważenie pożądanego zakresu kontroli podmiotów publicznych nad posiadanym majątkiem nieruchomym, umożliwiające korzystającym z niego obywatelom na efektywne funkcjonowanie w warunkach wolnorynkowych. Ponadto, należy rozważyć konstytucyjne zadania państwa w kontekście rynku nieruchomości, po to, aby ustalić możliwości ich realizacji przy pomocy istniejącej już w rodzimym systemie prawnym celowej formy korzystania z nieruchomości, jaką nadal pozostaje użytkowanie wieczyste.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące znaczenia użytkowania wieczystego w gospodarce wolnorynkowej wymaga ponadto przeprowadzenia rzetelnej analizy stopnia,

w jakim powstanie użytkowania wieczystego było wynikiem wpływu ideologii, a w jakim odpowiedzią na potrzebę pojawienia się silnego prawa rzeczowego, wynikającą ze zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i społecznej ówczesnej Polski. Należy bowiem pamiętać, że w zakresie prawa rzeczowego, ustawodawca PRL w pewnym stopniu uniezależnił się od presji ideowej obowiązującej wówczas ustawy konstytucyjnej. Wprawdzie nigdy nie naruszono jej podstawowych zasad ale, jak widać na przykładzie prawa własności, chociaż preferowano własność społeczną i państwową, to jednak również nie zrezygnowano z innych typów własności¹.

W tym miejscu należy zatem postawić pytanie, czy występuje w obecnej gospodarce wolnorynkowej potrzeba istnienia silnej i celowej formy korzystania z gruntów publicznych, a co za tym idzie, czy zasadne jest utrzymanie użytkowania wieczystego nieruchomości w polskim systemie prawnym. Aby podjąć próbę znalezienia odpowiedzi na tak sformułowaną hipotezę, konieczne jest dokonanie przeglądu podobnych do użytkowania wieczystego form korzystania z cudzego gruntu obecnych w europejskim kręgu kultury prawnej od starożytności do wybuchu II wojny światowej, ze szczególnym uwzględnieniem tych źródeł, z których czerpano wzorce prawodawcze obowiązujące na ziemiach polskich. Fakt, że użytkowanie wieczyste wywodzi się z innych praw istniejących od dawna w Europie nie jest kwestionowany nawet przez krytyków tej instytucji. Ponieważ prawem najstarszym i najbardziej zbliżonym w swej treści do polskiego użytkowania wieczystego była rzymska emfiteuza, stąd pojawiające się na przestrzeni wieków silne prawa do korzystania z cudzych nieruchomości, nazwano prawami emfiteutycznymi. Prawa te zawsze miały charakter celowy, a nawet jeśli ta celowość nie wynikała bezpośrednio ze wzorca prawnego danej konstrukcji, to i tak obecna była w treści poszczególnych umów. Historyczna część rozważań, dotyczyć będzie więc pośredniego wpływu starszych instytucji prawnych na rodowód i treść użytkowania wieczystego.

Kolejnym etapem służącym do ustalenia tego, czy użytkowanie wieczyste jako prawo celowe jest przydatne w gospodarce wolnorynkowej będzie charakterystyka polskich konstrukcji prawnych i uwarunkowań społeczno-gospodarczych istniejących w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej bezpośrednio poprzedzających powstanie użytkowania wieczystego, następnie omówienie jego pierwotnego kształtu, pierwszych dziesięcioleci funkcjonowania oraz analiza bogatego orzecznictwa, doprecyzowującego budowę i charakter prawny użytkowania wieczystego. W związku z powyższym, w niniejszej pracy podjęto także

¹ A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2005, s. 224

próbę usystematyzowania najważniejszych aspektów użytkowania wieczystego, nieuregulowanych wprost w przepisach prawa, lecz dostrzeganych przez judykaturę.

Tematyka niniejszej rozprawy jest niewątpliwie do pewnego stopnia zdeterminowana przez pojawiającą się w doktrynie i wypowiedziach polityków krytykę użytkowania wieczystego. Poglądy przeciwników użytkowania wieczystego należało usystematyzować tak, aby wybrane argumenty mogły stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań, mających na celu ustalenie, czy zasadne jest utrzymanie w Polsce użytkowania wieczystego, jako celowego prawa rzeczowego, będącego narzędziem korzystania z nieruchomości publicznych w warunkach rynkowych. Konieczne jest zatem rozważenie praktycznych możliwości zastosowania tego prawa, zarówno tych obecnie wykorzystywanych, jak i pomijanych, co pozwoli odnieść się do zasadności argumentacji przeciwników użytkowania wieczystego. Analiza możliwości korzystania z użytkowania wieczystego jako prawa rzeczowego zostanie dokonana z punktu widzenia potencjału tego prawa w polskiej gospodarce rynkowej.

Ponadto, jak postuluje zdecydowana większość autorów dopuszczających utrzymanie użytkowania wieczystego w naszym systemie prawnym, jego kształt wymaga normatywnego dopracowania. Celem pracy jest zatem również przeprowadzenie analizy pozwalającej ustalić, czy i jakie zmiany normatywne użytkowania wieczystego są uzasadnione, jeżeli prawo to miałoby pozostać częścią polskiego systemu prawnego. Ewentualne propozycje zmian, pozwolą także na ustalenie, które głosy krytyczne odnośnie do użytkowania wieczystego i w jakim zakresie, należałoby uznać za zasadne.

Rozważania przeprowadzone w pracy mają zatem na celu ustalenie, czy użytkowanie wieczyste jako prawo rzeczowe pozwalające na skonkretyzowane, poprzez cel tego prawa, korzystanie z gruntów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków jest, wbrew swojemu rodowodowi, prawem potrzebnym w nowoczesnej gospodarce rynkowej. W szczególności chodzi o ustalenie, czy dzięki celowemu charakterowi, użytkowanie wieczyste pozwala realizować rozmaite projekty gospodarcze bez konieczności trwałego wyzbywania się nieruchomości z majątku publicznych właścicieli. Jednocześnie rozważone zostanie to, czy użytkowanie wieczyste może również służyć do osiągania przez właścicieli publicznych celów dotychczas rzadko realizowanych przy użyciu tego prawa. Istotne jest bowiem wskazanie, czy użytkowanie wieczyste ułatwia realizację celów mogących pozytywnie wpływać nie tylko na sytuację prawną publicznego właściciela i jego nieruchomości, ale także, czy w przypadku zastosowania na szerszą skalę, przyczynia się do rozwiązania problemów społecznych, wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju miast.

Osiągnięcie tak postawionego celu badawczego podjęte zostanie poprzez analizę zasadności istnienia tego prawa, jego kształtu normatywnego, obszarów występowania i roli, jaką dzięki swojemu celowemu charakterowi może spełniać w gospodarce wolnorynkowej. W pracy zastosowano różne metody badawcze. Metodę genezy norm prawnych wykorzystano przy analizie emfiteuzy i stosunków emfiteutycznych jako poprzedników użytkowania wieczystego. Metoda formalno-dogmatyczna stosowana była podczas analizy budowy normatywnej użytkowania wieczystego, celów ustawowych możliwych do zrealizowania przy jego pomocy oraz rozważaniach dotyczących użytkowania wieczystego jako źródła dochodu publicznych właścicieli. Metodę aksjologiczną wykorzystano w rozważaniach na temat przydatności użytkowania wieczystego z punktu widzenia interesu publicznego, zasadności rozszerzenia ingerencji wywłaszczeniowej, oraz prawa do mieszkania, jako wyższej wartości konstytucyjnej. Skorzystano także z metody prawno-porównawczej pozwalającej na ocenę użytkowania wieczystego z punktu widzenia rozwiązań rewitalizacyjnych stosowanych w wybranych krajach obcych, a także na ocenę projektowanego prawa zabudowy i aktualizacji opłat rocznych w oparciu o stosowane w Europie rozwiązania opracowane na potrzeby opodatkowania nieruchomości.

Pomocniczo zastosowano metodę statystyczną, pozwalającą na przedstawienie: stanu polskiego mieszkalnictwa w okresie międzywojennym i w okresie socjalizmu realnego w kontekście wprowadzenia użytkowania wieczystego do polskiego systemu prawnego, skali przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, oraz dochodów z opłat rocznych jako dochodów bieżących jednostek samorządu terytorialnego. Podejście empiryczne i metoda indukcyjna wykorzystane zostały do rozważenia jednostkowych przykładów wykorzystania użytkowania wieczystego, jako instrumentu gospodarki nieruchomościami i wysunięcia wniosków dotyczących praktycznej efektywności ekonomicznej tego prawa.

Rozważania zostały przedstawione w ośmiu rozdziałach, a uwagi podsumowujące zawarto w zakończeniu. W pierwszym rozdziale przedstawiono zarys praw pozwalających długotrwale korzystać z cudzych nieruchomości, obecnych w kulturze prawnej od starożytności do wybuchu drugiej wojny światowej. Prawa te, z których najważniejszym była rzymska *emfiteuza* nazwano więc, jak już wspomniano, emfiteutycznymi. Szczególną uwagę zwrócono na celowy charakter tych praw jako stale przewijający się element ich treści, dzięki któremu realizowano określone cele. Charakterystyka tych praw, jako pośrednich poprzedników użytkowania wieczystego jest niezbędna, aby wykazać, że prawo to nie zostało

utworzone jedynie w państwie socjalistycznym opartym na błędnych założeniach ideologicznych.

W drugim rozdziale analizie poddano prawa istniejące w polskim systemie prawnym po 1945 r., które bezpośrednio poprzedzały pojawienie się użytkowania wieczystego. Rozważania te mają na celu ukazanie ewolucji rodzimej myśli prawniczej prowadzącej w efekcie do wykształcenia się nowej instytucji. W dalszej kolejności omówiono funkcjonowanie nowopowstałego użytkowania wieczystego w pierwszych latach po jego wprowadzeniu do systemu prawnego, a następnie zmiany kształtu normatywnego dokonane po 1990 r., których wynikiem jest obecna postać użytkowania wieczystego.

Rozdział trzeci zawiera przegląd prób likwidacji użytkowania wieczystego podejmowanych po 1990 r., prowadzących do przekształcenia tego prawa w prawo własności. Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest usystematyzowanie w tym rozdziale krytyki doktrynalnej i politycznej użytkowania wieczystego, którą poprzedzono przykładami podobnych konstrukcji prawnych, występujących w wybranych krajach obcych.

W rozdziale czwartym podjęto rozważania na temat najważniejszego elementu treści, z którego wynika celowy charakter użytkowania wieczystego, a mianowicie jego przeznaczenia. Rozróżniono przeznaczenie w rozumieniu planistycznym i umownym, sposoby jego określania i wykonywania. Szczególną uwagę zwrócono na problematykę rozwiązania użytkowania wieczystego, kryteria oceny sprzeczności korzystania z nieruchomości z określonym umownie przeznaczeniem, fakultatywność żądania rozwiązania umowy, dopuszczalność rozwiązania umowy co do części nieruchomości i związaną z tym możliwość podziału nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

Rozdział piąty zawiera propozycję skonstruowania trybu postępowania, mającego prowadzić do zmiany umowy użytkowania wieczystego, jeśli następuje zmiana trwała sposobu korzystania z nieruchomości. Przeanalizowano występujące kontrowersje dotyczące zarówno istoty dopuszczalności zmiany umowy, jak i jej warunków. Osobne miejsce w tej części rozważań zajmuje zbadanie kompetencji organów publicznych właścicieli i funkcji, jaką powinny spełniać te organy w procesie zmiany umowy. Zagadnienie to jest szczególnie istotne z uwagi na konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy użytkowanie wieczyste może sprawnie funkcjonować w szybko zmieniających się warunkach wolnorynkowych.

Temu samemu celowi przyświecają rozważania podjęte w rozdziałach szóstym i siódmym. Zawierają one katalog celów gospodarczych, jakie można osiągać oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste, a nie wyzbywać się ich własności. Wskazano, że realizacja celów publicznych przy zastosowaniu tego prawa pozwala lepiej kontrolować ich

wykonanie, jednocześnie zapobiegając skutkom niezrealizowania tych celów, pojawiających się w postaci obowiązku zwrotu nieruchomości wyłączonej, a niewykorzystanej na cel publiczny (art. 136 u.g.n.). Szczególne miejsce w tym punkcie rozważań zajmuje propozycja zastosowania użytkowania wieczystego, jako prawa przejściowego na drodze do własności gruntu związanego z budynkami mieszkalnymi.

Aby użytkowanie wieczyste mogło efektywnie stymulować realizację celowych projektów inwestycyjnych, konieczne było także rozważenie potencjalnej konieczności zmiany jego kształtu normatywnego. Uwagi w tym zakresie zawarto w ostatnim rozdziale, w którym skupiono się także na ekonomiczno-finansowym kontekście funkcjonowania tego prawa.

Pracę wieńczy zakończenie, stanowiące podsumowanie wynikających z pracy wniosków oraz wskazujące odpowiedź na postawioną hipotezę, dotyczącą ustalenia, czy użytkowanie wieczyste jako prawo celowe znajduje zastosowanie w gospodarce wolnorynkowej.

Praca uwzględnia stan prawny na 15.09.2018r.

Rozdział 1

Geneza powstania praw emfiteutycznych

1.1 Emfiteuza i *superficies* w czasach przedrzymskich

Rozpoczynając rozważania zmierzające do zarysowania obecnego kształtu polskiego prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, warto tego dokonać poprzez pryzmat najczęściej podnoszonego przez krytyków tej instytucji argumentu, kwalifikującego ją jako „niedoskonały substytut prawa własności będący reliktem systemu realnego socjalizmu, charakteryzujący się prymatem i szczególną ochroną własności państwowej”². Tymczasem sposoby korzystania z nieruchomości mocno zbliżone w swej treści do prawa własności, ale nawiązane na podstawie stosunków obligacyjnych, a z czasem także rzeczowych, znane były już w starożytności.

Wiele wieków przed Chrystusem znana była w Egipcie dzierżawa wieczysta. Król oddawał ziemię weteranom, którzy odbyli 25 - letnią służbę wojskową, rzemieślnikom, kupcom czy marynarzom. Również wielcy właściciele ziemscy oddawali w wieczystą dzierżawę ziemię rolną na rzecz wieśniaków. Dzierżawa taka była długoterminowa lub wieczysta. Dzierżawcy obowiązani byli płacić królowi czynsz, możliwe było przeniesienie dzierżawy na inną osobę, a jej nawiązanie odbywało się wskutek licytacji. Możliwa była również poddzierżawa, stosowana przez świątynie mające w swej dzierżawie grunty królewskie³.

Najstarszy znany dokument, opisujący stosunek tzw. wieczystej dzierżawy, nazwanej później emfiteuzą, pochodzi z Grecji i datowany jest na V w p.n.e. Umowa ta, zwana kontraktem z Elidy, została zawarta między dwoma osobami prywatnymi. Jedna przenosi na drugą, na wieczne czasy 18 parcel ziemi znajdujących się w Olimpii (półwysep Peloponez). W zamian żąda rocznego czynszu w wysokości 22 miar zboża. Przedmiotem greckiej dzierżawy wieczystej były przede wszystkim grunty – od nieużytków po grunty uprawne.

Podstawowa różnica między emfiteuzą a zwykłą dzierżawą zasadzała się na tym, iż emfiteuza była dzierżawą wieczystą i dziedziczną. Czynsz był bardzo niski, zaś oddawana

² Stanowisko Marszałka Sejmu przywołane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13 wraz z uzasadnieniem, źródło: www.trybunal.gov.pl, s. 5.

³ W. Bojarski, *Emfiteuza w prawie rzymskim*, Toruń 1970, s. 33.

ziemia bardzo rozległa. Do głównych zobowiązań emfiteuty należała oczywiście uprawa ziemi i płacenie czynszu (w pieniądzu bądź w naturze; w obu przypadkach czynsz ten był stały i niski). Oprócz tego, był on zobowiązany do wznoszenia zabudowań niezbędnych do eksploatacji ziemi (inskrpcja z Chios - IV w. p.n.e.⁴) oraz do poczynienia określonych w kontrakcie nakładów, przeprowadzania melioracji, złożenia kaucji oraz ponoszenia innych ciężarów. Jeśli chodzi o uprawnienia emfiteuty, były one dużo bardziej rozległe. Warto wymienić choćby możliwość przeniesienia emfiteuzy w drodze czynności prawnej pomiędzy żyjącymi i na wypadek śmierci, w szczególności emfiteuta mógł również rozrządzić swoim prawem w testamencie. Należy jednak koniecznie podkreślić, że emfiteuta nie był właścicielem, choć bardzo często jego pozycja, ukształtowana w drodze podpisania wyjątkowo korzystnej umowy, była mocno zbliżona do pozycji właściciela⁵.

Pomimo tak odległego czasu powstania, już w tych archaicznych, ukształtowanych jeszcze w czasach przedrzymskich przykładach, pośród istotnych składników umownych, dostrzec można cztery charakterystyczne elementy. Pierwszym jest obowiązek korzystania przez emfiteutę z gruntu w określony sposób, drugim - zobowiązanie do melioracji, w tym zabudowy nieruchomości w związku z realizacją tego celu (względnie odbudowy - kontrakt z Aten⁶), trzecim - zbliżona do właściciela, w zakresie posiadanych uprawnień i obowiązków, pozycja emfiteuty, a czwartym - możliwość skorzystania z nieruchomości stanowiącej własność greckich miast, świątyń czy rodzin arystokratycznych. Ten ostatni, widoczny jest w greckim edyktie z miasta Thisbe (prawdopodobnie przełom II i III w. n.e.), znajdującego się w położonej w środkowej Grecji, Beocji. Oprócz wszystkich cech charakterystycznych dla greckiej dzierżawy wieczystej, edykt ów był instrukcją dla osób chcących wziąć w dzierżawę ziemię nieuprawną, należącą do miasta⁷. To właśnie w nim upatruje się początków emfiteuzy rzymskiej⁸.

Stosunki emfiteutyczne znane były także poza antyczną Grecją. Umowy tego typu pojawiały się w Azji Mniejszej za czasów Aleksandra Wielkiego oraz w prawie babilońskim. Pochodząca z 587 r. umowa emfiteutyczna oddaje królewską ziemię w uprawę „na wieczne czasy”⁹. *Superficies* można również spotkać w prawie starogreckim i hellenistycznym. Z kolei prawo nowobabilońskie nie знаło tej instytucji, ale podobne jej konstrukcyjnie prawo

⁴ *Ibidem*, s. 24.

⁵ M. Frąckowiak, *Emfiteuza w prawie rzymskim okresu klasycznego: zagadnienia wstępne*, Interlinie 2011 nr 3 (4), s. 5.

⁶ W. Bojarski, *Emfiteuza ...*, s. 24.

⁷ M. Frąckowiak, *Emfiteuza w prawie rzymskim okresu klasycznego...*, s. 6.

⁸ W. Bojarski, *Emfiteuza ...*, s. 31.

⁹ R. Taubenschlag, *Rzymskie prawo prywatne na tle praw antycznych*, Warszawa 1955, s. 147.

powierzchniowe, zgodnie z którym budowniczy domu na cudzym gruncie mógł w nim mieszkać przez okres ok. 8 -10 lat¹⁰.

1.2 Emfiteuza i *superficies* w prawie rzymskim

Klasyczna rzymska emfiteuza nie jest jednak jedynie powieleniem emfiteuzy greckiej. Wpływ na jej ostateczny kształt miało także tzw. *ius in agri vectigali*, przekształcone następnie w prawo wieczyste (*ius perpetuum*). Rozwiązania te stosowano w zachodniej części cesarstwa. Pierwsza instytucja była w istocie dzierżawą ziemi rolnej, zwykle niezbyt żyznej, nienadającej się do uprawy lub wymagającą doprowadzenia do względnej kultury rolnej. Charakterystyczne jednak były podmioty, które oddawały swoje dobra *agri vectigali*, a mianowicie państwo, miasta, kolonie, westalki czy kapłani¹¹. Czas trwania takiej umowy wynosił początkowo pięć lat (w okresie republikańskim), jednak w praktyce był on o wiele dłuższy, niejednokrotnie wieczysty (cesarstwo). Krótka dzierżawa stwarzała bowiem warunki dla gospodarki rabunkowej. Niepewny swej pozycji *vectigarius*, zainteresowany był szybkim, maksymalnym wyeksploatowaniem gruntu, w obawie przed rychłym usunięciem. Krótki okres trwania umowy nastroczał także trudności organizacyjne administracji rzymskiej. Dobra oddane *agri vectigali* zwykle były bardzo rozległe¹². W ten sposób, z czasem, *ius in agri vectigali* stało się *ius perpetuum*. Prawa te miały już ściśle rzeczowy charakter, w przeciwieństwie do zobowiązaniowego charakteru zwykłej dzierżawy. Dzierżawcy służyła skarga windykacyjna oraz ochrona posesoryjna.¹³ Nabywał własność pożytków, mógł swoje prawo przenieść zarówno poprzez *legat* (zapis) jak i w drodze spadkobrania nietestamentowego, a także oddać w zastaw. Jedynym znanym obowiązkiem wektygalisty było płacenie czynszu¹⁴.

We wschodniej części cesarstwa, stosowano emfiteuzę, nawiązując tym samym do wzorów greckich¹⁵. Odmienne jednak niż w przypadku *ius in agri vectigali* i *ius perpetuum*, emfiteuta oprócz obowiązku uiszczania czynszu (*canon*), był także zobowiązany do uprawy i utrzymania ziemi w odpowiedniej kulturze rolnej¹⁶. Przedmiotem emfiteuzy, jeśli chodzi o

¹⁰ *Ibidem*, s. 149.

¹¹ W. Bojarski, *Ius in agro vectigali*, Prawo XII-Nauki Humanistyczno - Społeczne 1973, Zeszyt 56, s. 59.

¹² *Ibidem*, s. 65.

¹³ R. Taubenschlag, W. Kozubski, *Historja i instytucje rzymskiego prawa prywatnego*, Warszawa - Kraków 1938, s. 138.

¹⁴ W. Bojarski, *Unifikacja praw dzierżaw wieczystych w prawie rzymskim*, Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawnohistoryczny 1994, nr 37, s. 120.

¹⁵ W. Osuchowski, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 1988, s. 292.

¹⁶ A. Dębiński, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2008, s. 249.

grunty cesarskie były jego dobra prywatne (*patrimonium principis*), w przeciwieństwie do *ius perpetuum*, stosowanego wobec majątku korony cesarskiej (*res privata*)¹⁷.

Od połowy IV wieku n.e. postępuje proces unifikacji praw wieczystych obowiązujących w obu częściach cesarstwa, doprowadzając tym samym do ukształtowania emfiteuzy rzymskiej w jej klasycznym wydaniu, czyli tzw. emfiteuzy justyniańskiej. Nazwa ta jest jedynie porządkowa, gdyż proces tworzenia się tej instytucji praktycznie zakończył się już przed panowaniem Justyniana¹⁸. Nie można jednak pominąć roli jaką cesarz ten odegrał w usystematyzowaniu emfiteuzy kościelnej. Kwestia ta nierozzerwalnie związana jest z zagadnieniem zakazu alienacji dóbr kościelnych. Pod pojęciem tym, co do zasady, rozumiano w prawie rzymskim wszelkie formy przeniesienia własności nieruchomości. Co jednak ciekawe, pośród sprzedaży, darowizny czy zamiany, jako alienację dóbr kościelnych ustawodawca rzymski rozumiał również ustanowienie emfiteuzy¹⁹. Umieszczenie tej instytucji w katalogu czynności stanowiących alienację dóbr dodatkowo świadczy o pozycji jaką posiadał emfiteuta, innymi słowy, jak bardzo był on w swych uprawnieniach zbliżony do właściciela, skoro traktowano go w podobny sposób. Tendencja do ograniczania alienacji dóbr przetrwała zresztą w prawie kanonicznym do dnia dzisiejszego, choć w nieco złagodzonej formie. Jako tzw. alienację *sensu largo* traktuje się obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi, np. zastawem, hipoteką, służebnościami gruntowymi lub osobistymi, użytkowaniem, a nawet kreowanie stosunków obligacyjnych jak dzierżawa, najem, użyczenie, pożyczka czy poręczenie²⁰. Alienacją w tym szerokim znaczeniu jest więc w majątku kościelnym każda czynność, pociągająca za sobą możliwość obciążenia majątku kościelnej osoby prawnej²¹ prawem osoby trzeciej. W czasach rzymskich było nią również ustanowienie emfiteuzy.

Emfiteuza kościelna ewoluowała przez okres działalności legislacyjnej Justyniana. Początkowo zakazywał on w ogóle oddawania dóbr kościelnych w emfiteuzę wieczystą, ograniczając ją jedynie do emfiteuty i jego dwóch kolejnych sukcesorów. Ponadto emfiteuta musiał być odpowiednio majątny, a gdyby pogorszył stan ziemi, tracił swoje prawo i zobowiązany był do zapłaty odszkodowania. Podobne konsekwencje występowały w przypadku zaległości czynszowych, conajmniej dwuletnich (trzyletnich - w emfiteuzie

¹⁷ W. Bojarski, *Unifikacja...*, s. 121, 123.

¹⁸ *Ibidem*, s. 130.

¹⁹ E. Kowalczyk, *Zakaz alienacji dóbr kościelnych instytucji dobroczynnych w cesarstwie rzymskim*, *Prawo kanoniczne* 2012, nr 2 (55), s. 105; tak też: W. Bojarski, *Unifikacja...*, s. 128 - 129.

²⁰ L. Świto, *Akty zarządu dobrami kościelnymi*, *Prawo Kanoniczne* 2015, Nr 3, s. 108.

²¹ A. Głowacka, *Wybrane zagadnienia dotyczące problematyki czynności prawnych dokonywanych przez osoby prawne Kościoła katolickiego*, *Folia Iuridica Wratislaviensis* 2014, vol. 3, s. 312.

świeckiej). Później stanowisko to uległo zmianie, dopuszczając emfiteuzę wieczystą pomiędzy instytucjami kościelnymi, by w 544 r. milcząco ów zakaz pominąć, zrównując tym samym w praktyce emfiteuzę kościelną ze świecką²². Warto zaznaczyć, że najczęściej źródłem emfiteuzy ludzi bogatych była ziemia cesarska i instytucji kościelnych, natomiast ubogich – grunty osób prywatnych²³.

Najważniejszym sposobem powstania emfiteuzy była umowa z właścicielem. Nie wymagała ona szczególnej formy, choć justyniańska emfiteuza kościelna winna była być potwierdzona pisemnie. Mogła powstać również na mocy wyroku sądowego²⁴, zapisu, a także zasiedzenia²⁵. To ostatnie dotyczyło jednak jedynie nabycia przez osobę trzecią już istniejącej emfiteuzy²⁶. Innymi słowy, skutek zasiedzenia niemożliwe było jej pierwotne nabycie (podobnie jak w przypadku użytkowania wieczystego).

Rzymski emfiteuta, posiadał więc uprawnienia tak rozległe i trwałe, że w praktyce jego stanowisko wybijało się na pierwszy plan, przed właściciela. Czasem nawet (zwłaszcza w warunkach wulgaryzacji prawa rzymskiego), emfiteutów mylono z właścicielami²⁷. Przypadały im, w takim jak właścicielowi wymiarze, wszystkie pożytki²⁸ i akcesje²⁹, nawet gdyby w danym momencie nie byli dzierżycielami gruntu³⁰.

Podobnie jak wektygaliście, emfiteucie przysługują więc skargi windykacyjne i interdykty posesoryjne. Ma bezwzględna wola zachowania rzeczy dla siebie, a pod względem ekonomicznym - bycia samemu właścicielem³¹. Emfiteuza jest prawem dziedzicznym i zbywalnym, czym różni się od rzymskiego użytkowania. Od dzierżawy czasowej różni się natomiast tym, że jest prawem rzeczowym na istniejącym gruncie, a nie rodzącym jedynie skutek zobowiązaniowy, stosunkiem obligacyjnym³². W pewnym okresie pojawiły się nawet wątpliwości, czy emfiteuza nie jest aby umową sprzedaży, z zastrzeżeniem obowiązku uprawy gruntu, co było konsekwencją mocno zbliżonej do właściciela pozycji emfiteuty. Wątpliwości te rozstrzygnął w V w. n.e. cesarz Zenon, który wyjaśnił, że w tym przypadku

²² W. Bojarski, *Unifikacja...*, s. 129.

²³ B. Tańska - Hus, *Dzierżawa rolnicza w Polsce na przestrzeni wieków*, Wrocław 2009, s. 11.

²⁴ Z. Chelmiński (red.), *Podręczna encyklopedia kościelna*, T. IX - X, Warszawa 1906, s. 396.

²⁵ S. Wróblewski, *Zarys wykładu prawa rzymskiego. Prawo rzeczowe*, Kraków 1919, s. 155.

²⁶ S. Markiewicz, *Uwagi nad własnością podzieloną*, *Ekonomista*, marzec 1866, s. 111.

²⁷ K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2000, s. 326.

²⁸ W. Bojarski, *Emfiteuza...* s. 97.

²⁹ M. Frąckowiak, *Emfiteuza w prawie rzymskim okresu klasycznego...*, s. 10.

³⁰ F. Zoll, *Pandekta, czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego. Tom II. Prawo rzeczowe*, Kraków 1913, s. 126.

³¹ R. Sohm, *Instytucje, historia i system rzymskiego prawa prywatnego. Część druga. Prawo rzeczowe i zobowiązania*, Warszawa 1925, s. 330; S. Wróblewski, *Posiadanie na tle prawa rzymskiego*, Kraków 1899, s. 119.

³² K. Czychlarz, *Instytucje prawa rzymskiego*, Lwów 1920, s. 136.

chodzi o odrębną umowę emfiteuzy, a nie przeniesienie własności³³. Faktem jest, że w emfiteuzie występują silne elementy obligacyjne. W istocie jest ona przecież długoletnim lub wieczystym najmem nieruchomości ziemskiej, za umówioną roczną opłatą, na który składają się zasady zarówno umowy sprzedaży, jak i najmu³⁴.

Emfiteuta zobowiązany był do uiszczania corocznego czynszu, najczęściej zwanego *canonem*. Jak już wspomniano, opłata ta była niska. Dawniej nazywano ją nawet w odniesieniu do gruntów nieuprawnych - czynszykiem³⁵. Cecha ta była szczególnie istotnym wyróżnikiem emfiteuzy. Na emfiteucie spoczywały również ciężary publiczne obciążające grunt, a w razie zamiaru rozporządzenia emfiteuzą, zobowiązany był on powiadomić o tym fakcie właściciela, któremu przysługiwało prawo pierwokupu. Jeśli z niego nie korzystał, miał prawo do otrzymania 2% ceny sprzedaży czyli tzw. *laudemium*³⁶. W przypadku zaniechania obowiązku zawiadomienia właściciela o zamiarze zbycia prawa, emfiteuza gasła, podobnie jak przy trzyletnim zaniechaniu płatności czynszu lub opłat publicznych³⁷. Inne przypadki wygaśnięcia emfiteuzy to: konfuzja praw, upływ czasu lub ziszczenie się warunku rozwiązującego, brak spadkobierców, usunięcie z obiegu gruntu, a przede wszystkim pogarszanie gruntu³⁸. Najważniejsze jednak jest to, że emfiteuta zobowiązany był do uprawiania dzierzawionej ziemi. Obowiązek ten należał do istoty tej instytucji, czym odróżniał ją od innych rodzajów dzierżaw. W celu wywiązania się z niego obowiązany był dokonywać melioracji³⁹, czyli ulepszeń.

Co ważne, przedmiotem emfiteuzy mogły być również budynki i to zarówno w celu ich budowy, jak i odbudowy. Zawsze jednak musiały one być związane z prawem emfiteuzy gruntu, a nie funkcjonować jako odrębne przedmioty innych praw, co odróżniało je od powierzchniowej *superficies*⁴⁰. Ta ostatnia, za czasów Justyniana była zbywalnym i dziedzicznym, długoterminowym lub wieczystym prawem rzeczowym do korzystania z wystawionej budowli na cudzym gruncie, za zapłatą właścicielowi czynszu. Pod koniec IV w. wraz z wulgaryzacją prawa rzymskiego, ten kto postawił budynek na cudzej nieruchomości za

³³ C. Kunderewicz, *Rzymskie prawo prywatne*, Łódź 1982, s. 146.

³⁴ F. Maciejowski, *Zasady prawa rzymskiego pospolitego podług instytucyj justyniańskich*, Warszawa 1865, T. II, s. 222.

³⁵ W. Olszowski, *O prawie cywilnem, zasady praw rzymskich*, Płock 1824, s. 260.

³⁶ W. Osuchowski, *Rzymskie prawo...*, s. 293.

³⁷ M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Zakamycze 2005, s. 249.

³⁸ J. Zielonacki, *Pandekta, czyli wykład prawa prywatnego rzymskiego, o ile ono jest podstawą prawodawstw nowszych*, Kraków 1870, s. 273.

³⁹ W. Bojarski, *Emfiteuza...*, s. 114.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 87.

zgodą jej właściciela, stawał się jego właścicielem (tzw. własność superficjarna⁴¹). W tym zakresie doszło więc do przełamania zasady *superficies solo cedit*⁴². Superficiariuszowi (podobnie jak emfiteucie) przysługiwało prawo obciążania gruntu lub budowli służebnościami i zastawami⁴³. Niekiedy, *superficies* w ujęciu rzymskim nazywane jest wprost - prawem zabudowy⁴⁴.

Odnosząc rozważania na temat instytucji rzymskich do warunków obecnych warto odnotować, że choć użytkowanie wieczyste stanowi swoisty rodzaj hybrydy pomiędzy emfiteuzą a *superficies*, to jednak bliżej mu do tej pierwszej⁴⁵. Najlepiej chyba, dostrzegł to F. Maciejowski pisząc: „Taki bowiem dzierżawca (emfiteuta - F.P.) staje się zupełnym właścicielem użytkowania, nie tylko z powierzchni gruntowej, ale i z wnętrza ziemi; wszelkie zatem przychody zwyczajne i nadzwyczajne, nawet drzewa przypadkiem lub wichrem obalone, chociaż nieuważane za owoc lasu, jakoteż skarb w gruncie i w nieruchomości dzierżawczowieczystej znaleziony, do niego należy. (...) Zgoła służą mu prawa takie same jak właścicielowi, wyjąwszy rozrządzalność istotą własności.”⁴⁶ O *superficies* zaś: „Stosunek ten podobny do *emphyteusis* podciągają pod prawo rzeczowej *jus in re aliena*, bo na cudzej budowli stojącej na cudzym gruncie. Różni się jednak w tem od *emphyteusis*, że emphyteuta miał w prawie swoim cudzy grunt, cudzą ziemską dziedzinę do ciągnięcia z niej korzyści w całej znaczeniu, *superficiarius* zaś żadnego nie miał prawa do ziemi, dzierżył tylko budowlę jako wieczysty lub długoletni jej najmobierca w najrozciąglejszym znaczeniu”⁴⁷.

Na powyższym przykładzie, wyraźnie zarysowano różnicę, która przetrwała do dziś i choć z drobnymi zmianami, wyznacza granicę dzielącą użytkowanie wieczyste od projektowanego polskiego prawa zabudowy, którego założenia przedstawił K. Zaradkiewicz⁴⁸. Nie chodzi bynajmniej o to, że w prawie rzymskim, co do zasady (poza prawem wulgarnym), nie było mowy o wyjątkach od zasady *superficies solo cedit*, obecnymi i w użytkowaniu wieczystym, i w przyszłym prawie zabudowy. Otóż istniejąca dzisiaj

⁴¹ M. Krasoń, *Rzymski rodowód regulacji dotyczących budowy na cudzym gruncie* [w:] A. Lityński (red.), *Z dziejów prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, nr 1200, Katowice 1991, s. 9.

⁴² W. Litewski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1990, s. 248 - 249.

⁴³ F. Zoll, *O prawie na rzeczy własnej (ius in re propria) ze stanowiska prawa rzymskiego* [w:] *Rozprawy i sprawozdania z posiedzeń Wydziału Historyczno - Filozoficznego Akademii Umiejętności*, Tom XIII, Kraków 1881, s. 325.

⁴⁴ M. Żolnierczuk, *Zarys prawa rzymskiego*, Lublin 1992, s. 164 - 165.

⁴⁵ O podobieństwach użytkowania wieczystego i rzymskiej *superficies*, zob.: M. Krasoń, *Rzymski...*, s. 10 - 17.

⁴⁶ F. Maciejowski, *Zasady...*, s. 223 - 224.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 227.

⁴⁸ K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy (Materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego)*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 2, s. 53 - 83.

odrębna własność budynków jest ściśle związana z prawem użytkowania wieczystego gruntu tak, jak niegdyś budynki w ramach emfiteuzy, były ściśle związane z tym prawem. Podobna zależność występuje co prawda w art. 251³ §1 projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z 10 listopada 2010 r. (p.u.z.k.c.), który zakłada ustanowienie w polskim prawie nowego ograniczonego prawa rzeczowego - prawa zabudowy, jednak nie jest ona w nim aż tak silna. Umowa ustanawiająca prawo zabudowy może bowiem przewidywać ograniczenie uprawnień zabudowcy do korzystania z gruntu, czyniąc go nie jedynym i nie wyłącznym jej posiadaczem. W art. 251⁸ §1 p.u.z.k.c. postanowiono, iż umowa o ustanowienie prawa zabudowy określa rodzaj zabudowy, sposób i zakres korzystania z obciążonej nieruchomości gruntowej oraz czas, na jaki prawo zabudowy jest ustanowione. Mowa tutaj więc nie tylko o sposobie, ale także o zakresie korzystania z nieruchomości, który ze swej natury może być przecież zarówno szerszy, jak i węższy. Użytkowanie wieczyste więc, podobnie jak emfiteuza, obejmuje władanie całością nieruchomości, natomiast prawo zabudowy, jedynie jej mniej lub bardziej zarysowaną w przestrzeni bryłą - tak jak *superficies*. Zauważył to już C. Znamierowski, przytaczając przykład niemieckiego prawa zabudowy - *Erbbaurecht*⁴⁹. W istocie chodzi tutaj o to, że jego ustanowienie wyłącza możliwość korzystania z obciążonej tym prawem nieruchomości, ale tylko o tyle, o ile jest to niezbędne do realizowania i korzystania z zabudowy. Ta cecha została uwzględniona w projekcie nowego polskiego prawa zabudowy i znalazła się w art. 251⁵ p.u.z.k.c. Z tej samej nieruchomości w czasie trwania prawa zabudowy mogą korzystać zarówno zabudowca, jak i właściciel.

Precyzyjne nakreślenie granic tego współkorzystania będzie trudne do sprecyzowania w odniesieniu do nieruchomości publicznych, zwłaszcza w kontekście konieczności ustalenia zasad ustanawiania praw zabudowy na tych nieruchomościach w formie odrębnych przepisów (art. 251⁸ §2 p.u.z.k.c.). Dużo łatwiejsze będzie to na gruntach prywatnych, w warunkach niczym nie skrzepowanej swobody umów. W przypadku nieruchomości publicznych istotne jest, aby zakres zbywanych praw do nieruchomości był jasno określony, ponieważ zazwyczaj rozporządzenie to następuje w trybie publicznym (przetarg).

Dla przykładu, można wskazać hipotetyczną sytuację gdy mający powstać w oparciu o prawo zabudowy obiekt usługowy będzie współfunkcjonować na jednej nieruchomości wraz z istniejącą szkołą. Kluczowe w tej sytuacji będzie precyzyjne określenie zasad korzystania z przyszłego budynku usługowego, jego przyszłych funkcji i mającej mu towarzyszyć

⁴⁹ C. Znamierowski, *Kilka uwag o prawie zabudowy*, Poznań 1933, s. 27.

infrastruktury (komunikacja, parkingi, sieci uzbrojenia terenu, profil działalności, ewentualne immisje itp.) w taki sposób, aby zabudowca mógł być wyłoniony w trybie konkurencyjnym i transparentnym. W praktyce więc, bezkonfliktowe współfunkcjonowanie publicznego właściciela i przyszłego zabudowcy możliwe stałoby się jedynie, gdyby publiczny właściciel sam zaprojektował przyszłą zabudowę, ściśle określił jej formę i funkcję, nie zostawiając żadnego marginesu swobody dla inwestora. Wtedy jednak, publiczne wyłanianie zabudowcy szybko stałoby się fikcją.

Oczywiście można argumentować, że istnieje możliwość takiego ukształtowania przyszłego prawa zabudowy, aby dawało ono zabudowcy wyłączne prawo do korzystania z oznaczonej części nieruchomości będącej przedmiotem umowy. Dopuszczał takie rozwiązanie ustawodawca niemiecki w rozporządzeniu o prawie zabudowy z 5 stycznia 1919 r., postanawiając, iż prawo zabudowy można rozszerzyć na niepotrzebną dla budynku część gruntu, o ile budynek pozostaje pod względem gospodarczym rzeczą główną⁵⁰. Wówczas jednak z rynkowego punktu widzenia stanie się ono niemal tożsame z użytkowaniem wieczystym i pojawi się pytanie o sens jego istnienia na gruntach publicznych.

Powyższe perturbacje mogą stać się słabą stroną projektowanego prawa, wobec pełniejszej i bardziej czytelnej wiązki uprawnień użytkownika wieczystego. Przemawiają one przeciwko propozycji wyeliminowania użytkowania wieczystego i zajęcia jego miejsca w polskim systemie prawnym przez prawo zabudowy⁵¹. Zagadnienie to będzie jeszcze szerzej rozwinięte w dalszej części pracy.

Najdobitniej o słabszym związaniu budynków z prawem zabudowy w stosunku do ciężaru tej zależności w użytkowaniu wieczystym świadczy treść art. 251¹¹ p.u.z.k.c., w myśl którego dopuszczalne jest ustanowienie prawa zabudowy na nieruchomości obciążonej użytkowaniem wieczystym. Wynika stąd, że ustawodawca akceptuje i podziela pogląd, że prawo zabudowy jest prawem słabszym aniżeli użytkowanie wieczyste.

Intensywność związania zabudowy z prawem do gruntu w emfiteuzie i użytkowaniu wieczystym, jest niewątpliwie konsekwencją charakteru obu praw. Są one bowiem konstrukcjami pierwotnie dedykowanymi przede wszystkim „organizmom”⁵² państwowym lub instytucjonalnym (dobra kościelne⁵³), ukształtowanymi w określony sposób ze względu na szczególny charakter tych właścicieli. Inaczej realizować swoje cele związane z

⁵⁰ Cyt. za K. Zaradkiewiczem, *Podstawowe założenia ...*, s. 61, przyp. nr 35.

⁵¹ P.u.z.k.c., uzasadnienie pkt 4, s. 20 - 21.

⁵² Za W. Bojarskim, przez organizacje państwowe należy rozumieć domenę cesarską, wielkich możnowładców, miasta czy dobra kościelne, a przypadku użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącym własność podmiotów publicznych.

⁵³ F. Pasternak, *Urzędy i beneficja kościelne. Majątek kościelny*, Warszawa 1970, s. 306 - 308.

zagoszpodarowaniem nieruchomości będzie instytucjonalny właściciel wyposażony w atrybuty powszechnie skutecznej władzy, a inaczej właściciel prywatny, choćby nawet sam dysponował znacznym majątkiem ziemskim. Z tego właśnie powodu, odróżniano niemal całkowite zastąpienie właściciela w prawach do nieruchomości przez emfiteutę, od przyszłego uprawnienia do korzystania z powierzchni gruntu lub nawet tylko jego części⁵⁴ przez superficjariusza.

Z czasem stosowanie prawideł emfiteuzy do gruntów zabudowanych zdarzało się coraz częściej i widoczna była wyraźna różnica w porównaniu z przypadkami, gdzie stosowano zasady regulujące *superficies*⁵⁵. Stąd zapewne, wraz ze wzrostem znaczenia wielkich właścicieli ziemskich i stopniowo uzależniających się od nich władców państw⁵⁶, to właśnie emfiteuzę wykorzystano jako podbudowę stworzenia średniowiecznej koncepcji własności podzielonej, będącą podstawą stosunków feudalnych w Europie. Tak jednak, jak własność podzielona, mimo pewnych analogii, niewiele ma wspólnego z wykształconą przez setki lat emfiteuzą grecką i rzymską, tak dzisiejsze użytkowanie wieczyste niewiele ma wspólnego ze średniowieczną własnością podzieloną⁵⁷. Emfiteuza wyrosła bowiem z potrzeb czysto ekonomicznych, zaś własność podzielona, społeczno - politycznych⁵⁸. Podobnie użytkowanie wieczyste, choć ukształtowane w innej rzeczywistości politycznej, dziś spełnia zupełnie inną funkcję, nie mającą już z poprzednią sferą polityczną żadnych punktów styecznych. Samo natomiast pojawienie się użytkowania wieczystego w polskim prawie w czasie tzw. socjalizmu realnego, nie może dyskwalifikować tej instytucji jedynie ze względu na „pochodzenie”, tym bardziej, że jego geneza tkwi w klasycznym prawie rzymskim⁵⁹.

1.2 Stosunki emfiteutyczne na ziemiach polskich

a) Stosunki emfiteutyczne w Polsce przed rozbiorami

Nie tylko w tradycji rzymskiej funkcjonowały w obrocie instytucje, do których konstrukcyjnie nawiązuje dzisiejsze użytkowanie wieczyste nieruchomości. W Polsce

⁵⁴ Zapewne dlatego tym tokiem myślenia poszedł Sąd Najwyższy orzekając o niedopuszczalności podziału nieruchomości przez użytkownika wieczystego, zob.: rozdział 4, pkt. 4.3.

⁵⁵ F. Zoll, *Pandekta...*, s. 233.

⁵⁶ M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 32.

⁵⁷ Odmienne J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tomasza Dybowskiego* (red. J. Bleszyński, J. Rajski, M. Safjan, E. Skowrońska), *Studia Iuridica* 1994, t. 21, s. 119.

⁵⁸ S. Markiewicz, *Uwagi nad własnością...*, s. 112.

⁵⁹ H. Kupiszewski, *Prawo rzymskie, a współczesność*, Warszawa 1988, s. 217.

przedrozbiorowej negatywny stosunek do prawa rzymskiego i do pomysłu oparcia na nim kodyfikacji prawa wynikał z sięgania do tradycji Rzymu cesarskiego. Cesarstwo Rzymskie i kodyfikacja prawa dokonana przez Justyniana kojarzyły się zwolennikom szlacheckiej demokracji z silną władzą monarszą. Niechęć szlachty do recypowania prawa rzymskiego, w którym upatrywała nosiciela zasad absolutyzmu, nie oznaczała jednak całkowitego odrzucenia jego wzorców w dziedzinie prawa prywatnego⁶⁰. Poza tym prawo rzymskie przenikało do Korony wraz z prawem Wielkiego Księstwa Litewskiego.

Nie byłoby jednak uzasadnione stwierdzenie, że w naszym kraju nigdy nie doszło do recepcji prawa rzymskiego. Właściwiej powiedzieć będzie, że nigdy nie doszło do recepcji bezpośredniej⁶¹. Oddziaływało ono na dawne prawo polskie w co najmniej kilkunastu dziedzinach, poczynając od wpływów redakcyjnych, poprzez systematykę, terminologię, na rozwiązaniach konkretnych instytucji kończąc⁶². Wpływ ten był szczególnie wyraźny w prawie miejskim⁶³, które co prawda nie było wytworem polskim, ale opierało się na wzorach prawa miejskiego saskiego oraz magdeburskiego, uznających posiłkową moc prawa rzymskiego⁶⁴. W ten sposób konstrukcja praw emfiteutycznych, tak w Europie, jak i na terenach dawnej Polski, stała się prawną podstawą stosunków feudalnych – seniora i lennika⁶⁵. Na tej podstawie, pod wpływem poglądów szkoły glosatorów i jurysprudencji, głównie z XIII w., wykształciła się wspomniana już koncepcja tzw. własności podzielonej⁶⁶. Posiłkując się prawem germańskim⁶⁷ uważano, że własność jest podzielona między tego, kto z rzeczy korzysta, a tego kto nie pozostaje z rzeczą w żadnej styczności, lecz pobiera tylko od owego właściciela użytkowego pewne opłaty i jedynie wyjątkowo, po zgaśnięciu tego rodzaju własności, dochodzi do pełnego prawa⁶⁸.

W ramach takiego podziału seniorowi przysługiwała własność zwierzchnia (*dominium directum*), podczas gdy wasalowi - własność użytkowa (*dominium utile*)⁶⁹. Własność taka opierała się na lokacjach gruntowych. Mogły one mieć charakter czasowy, dożywotni lub

⁶⁰ Por. W. Wołodkiewicz, *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009, s. 22; J. Bardach, *Statuty litewskie a prawo rzymskie*, Warszawa 1999, s. 94.

⁶¹ W. Uruszcak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2015, s. 174.

⁶² J. Sondel, *O roli prawa rzymskiego w dawnej Polsce*, Acta Universitas Lodziensis 1986, Folia Iuridica nr 21, s. 45.

⁶³ I. Jakubowski, *Prawo rzymskie w projektach kodyfikacyjnych polskiego oświecenia*, Acta Universitas Lodziensis 1984, Folia Iuridica nr 15, s. 42, 87, 112, 115.

⁶⁴ M. Kuryłowicz, *Historia i współczesność prawa rzymskiego*, Lublin 1984, s. 103.

⁶⁵ M. Frąckowiak, *Emfiteuza*, s. 14.

⁶⁶ T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2000, s. 338.

⁶⁷ M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2009 s. 95.

⁶⁸ S. Wróblewski, *Zarys wykładu*, s. 4.

⁶⁹ W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Berier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2014, s. 432.

wieczysty, łącząc się z zależnością osobistą (wasale, chłopci) lub będąc wolne (miasta królewskie)⁷⁰. Podkreśla to P. Dąbkowski stwierdzając, że w Polsce pod pojęcie własności użytkowej podciągano pewne prawa na rzeczy cudzej, w tym emfiteuzę, prawo powierzchni, a także zastaw użytkowy, stosując te instytucje także w stosunkach miejskich⁷¹.

Przedmiotem stosunku lennego mógł więc być zarówno grunt, jak i dom, bez względu na to czy chodziło o budynek już istniejący, czy też nowo wzniesiony. Początkowo pan lenny był zarazem właścicielem *melioratio*, przynajmniej w tym stopniu w jakim ciążyła na nim odpowiedzialność za czynsz, czynszownik zaś otrzymywał prawo rzeczowe nie tylko do budynku, ale i - co prawda słabsze - do samego gruntu, na którym budynek był wzniesiony. Najważniejszym uprawnieniem, w którym znajdowała wyraz własność zwierzchnia pana był obok prawa do pobierania czynszów, wymóg jego zgody na alienację lenności. Z czasem warunek ten nabrał charakteru formalnego uznania cudzej własności, bardziej niż rzeczywistego pozwolenia. Tym samym prawo czynszownika stawało się coraz intensywniejsze, aż w końcu pochłonęło własność zwierzchnią właściciela gruntu⁷². Trzeba jednak pamiętać, że każdy z tych podmiotów był właścicielem, ale dopiero atrybuty obydwu tych osób składały się na pełnię prawa własności. Dlatego własność każdego z nich była niepełna⁷³. Zagadnienie to jest niezwykle istotne z punktu widzenia niniejszych rozważań, albowiem to właśnie w koncepcji własności podzielonej pojawia się po raz pierwszy od czasów zwulgaryzowanego prawa rzymskiego, taki kierunek pojmowania własności podzielonej, który później doprowadzi do ugruntowania się wyjątku od zasady *superficies solo cedit*. Ten właśnie element, wyrażony w postaci odrębnej własności budynków posadowionych na gruncie emfiteutycznym, jest tak bardzo charakterystyczny dla dzisiejszego polskiego użytkowania wieczystego czy niektórych obcych praw zabudowy (np. niemieckie *Erbbaurecht*), a niewystępujący ani w klasycznym rzymskim rozumieniu emfiteuzy, ani *superficies*.

Sam zaś termin emfiteuza (*ius emphyteuticum*), znany był w naszym kraju już od wczesnego średniowiecza. Początkowo jednak posiadał on w prawie polskim inne znaczenie, aniżeli w prawie rzymskim. Używano go do określania różnorodnych form władania (dzierżenia) nieruchomością, takich jak: prawa do nieruchomości chłopów osadzanych na prawie niemieckim, nadanie dóbr królewskich w nagrodę za zasługi, prawo zastawu, czy

⁷⁰ T. Maciejewski, *Historia ...*, s. 338.

⁷¹ P. Dąbkowski, *Prawo prywatne polskie*, t. II, Lwów 1911, s. 155.

⁷² K. Bukowska, *Orzecznictwo krakowskich sądów wyższych w sporach o nieruchomości miejskie (XVI - XVIII w.)*, Warszawa 1967, s. 37.

⁷³ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 197.

prawo zakupne⁷⁴. Stosunki takie odpowiadały potrzebie wywiązania się władcy z wdzięczności wobec szlachcica, a jednocześnie zapewniały temu drugiemu uzyskanie dziedzictwa (*haereditas*), które mogło stanowić majątek międzypokoleniowy. Oznaczało ono posiadanie dóbr najlepszym „wieczystym” prawem, pozwalającym na korzystanie z pełni należnych właścicielowi praw, łącznie z prawem przekazania ich swoim następcom prawnym⁷⁵. Jednocześnie władca nie tracił zwierzchności nad majątkiem wchodzącym w skład jego domeny. Co jednak charakterystyczne, w początkowym okresie, to nie ustawodawstwo zajmowało się emfiteuzą, lecz traktowały o niej postanowienia konkretnych umów. Dopiero późniejsze prawo zabezpieczyło możliwość zawierania umów emfiteutycznych⁷⁶. Na użytek niniejszego opracowania warto wyjaśnić, że mówiąc o stosunkach emfiteutycznych w Polsce trzeba mieć na uwadze niejednołitość pojęciową, ponieważ nazwy „emfiteuza” używano w różnych konfiguracjach odnośnie do praw powierzchniowych (*superficies*)⁷⁷, różnorodnych własności podzielonych, klasycznie rozumianych emfiteuz ukształtowanych na wzór rzymski,⁷⁸ a niekiedy nawet długoletnich lub wieczystych dzierżaw nie mających w swej treści przewidzianego obowiązku melioracji⁷⁹. Tym zresztą różniły się, zwłaszcza niemieckie, dzierżawy wieczyste od emfiteuz, chociaż w praktyce stosowano do nich przepisy o emfiteuzach⁸⁰.

Z czasem ulepszenia gruntu zaczynają zmieniać swój charakter, stając się nie tylko środkiem do osiągnięcia celu umowy, ale samym celem. Zjawisko to pojawia się także w dawnej Polsce, na co zwraca uwagę K. Bukowska. Umowa emfiteutyczna nie jest już tylko narzędziem osiągania rezultatu w postaci utrzymania wysokiej kultury rolnej ziem zaniedbanych czy nieużytków, ale coraz częściej rzymskie *melioratio* - najważniejszy cel umowy, zamieniają się w skonkretyzowany już obowiązek dokonania zabudowy, jako sposobu podniesienia gospodarczej wartości gruntu w miastach. Rozpowszechnienie tego mechanizmu w Europie przypisuje się władzom kościelnym, dysponującym znacznym majątkiem nieruchomym, nie mogącym własnymi siłami prawidłowo go zagospodarować⁸¹. Sama zresztą konstrukcja własności podzielonej, zgodnie z nauką glosatorów, traktowała dokonywaną zabudowę w sposób szczególny, choć nadal z zachowaniem akcesji. Właściciel parceli uzyskiwał na wzniesionym na niej budynku *dominium directum*, natomiast

⁷⁴ D. Makilla, *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2008, s. 218.

⁷⁵ W. Uruszczak, *Historia ...*, s. 313.

⁷⁶ W. Bojarski, *Zarys...*, s. 56.

⁷⁷ P. Dąbkowski, *Prawo prywatne ...*, s. 252.

⁷⁸ W. Dutkiewicz, *Prawo hipoteczne w Królestwie Polskim*, Warszawa 1850, s. 215.

⁷⁹ W. Bojarski, *Zarys...*, s. 57.

⁸⁰ J. W. Bandtke - Stężyński, *Prawo prywatne polskie*, Warszawa 1851, s. 265.

⁸¹ K. Bukowska, *Orzecznictwo...*, s. 36 - 37.

właścicielowi materiału przysługiwało *dominium utile*. Powstające w ten sposób prawa zabudowy ustanawiane były na gruntach należących do miasta, instytucji kościelnych oraz najbogatszych jednostek patrycjatu miejskiego⁸². Proces ten był szczególnie intensywny w miastach, po ich lokacji na prawie niemieckim⁸³. W 1524 r. Zygmunt I przyznał rajcom krakowskim prawo „puszczania za czynszem” gruntów miejskich dożywotnio lub na czas oznaczony⁸⁴. Z kolei w 1597 r., Zygmunt III potwierdził chłopom na Żuławach ich prawa wieczyste do ziemi określone jako dzierżenie emfiteutyczne⁸⁵.

W XVII wieku, jak się wydaje, w związku z częstymi spustoszeniami miast w wyniku licznych działań wojennych, stosunków emfiteutycznych starostowie używali jako narzędzia odbudowy opuszczonych i zniszczonych domów. Właściciele, którzy w oznaczonym terminie nie ujawnili się, tracili swoje nieruchomości na rzecz starostwa, na których następnie starosta „naznaczał budowania”.⁸⁶ W ten sposób miasta broniły się przed upadkiem zabezpieczając sobie wpływy z czynszów, przy jednoczesnym zachowaniu zabudowy miejskiej nadszarpniętej wskutek zniszczeń wojennych, a stanowiącej istotny czynnik miastotwórczy. Jak wspomniano wyżej, często nie rozróżniano czy danej umowie bliżej było do emfiteuzy, czy do powierzchniowej *superficies* - zwłaszcza w miastach⁸⁷.

Z okresem najazdu szwedzkiego wiąże się także ciekawostka. Otóż w uznaniu zasług wojennych, hetman Stefan Czarniecki otrzymał w 1659 r. od Króla Jana Kazimierza w emfiteuzę, leżące na terenie dzisiejszej Ukrainy - Ratno. Miejscowość wówczas wchodziła w skład ziemi chełmskiej, a umowę zawarto z prawem posiadania dla spadkobierców hetmana, na lat trzydzieści⁸⁸.

Formalne uporządkowanie zasad jak i określenie dóbr mogących być przedmiotem emfiteuzy (nazwanej już tak literalnie), wprowadziły w naszym kraju prawa kardynalne z 1768 r. Zaletą umów emfiteutycznych miało być, z punktu widzenia właściciela nieruchomości, przede wszystkim ustanowienie stałego czynszu opłacanego przez emfiteutę, niezależnego od urodzaju i wyników produkcji oraz zobowiązanie emfiteuty do ponoszenia wszelkich ciężarów, a także do doprowadzenia gruntu do „lepszego stanu”, zwłaszcza w przypadku nieużytków („pustek”), czyli do dokonywania melioracji. Korzystne dla właściciela zwierzchniego było również pozostawienie w jego ręku prawa propinacji

⁸² *Ibidem*, s. 38.

⁸³ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. I: X - XVIII w.*, Kraków 2002, s. 267.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 39.

⁸⁵ W. Bojarski, *Zarys...*, s. 56.

⁸⁶ P. Dąbkowski, *Prawo prywatne ...*, s. 188.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 253.

⁸⁸ L. Jenike, *Stefan Czarniecki [w:] Kalendarz poznański na rok pański 1861*, Poznań 1861, s. 46.

(przywilej produkcji i sprzedaży alkoholu - F.P.). Natomiast z punktu widzenia emfiteuty korzystny był ustanawiany zazwyczaj w praktyce okres wolnizny (brak czynszu na czas zagospodarowania) oraz stosunkowo niewysoki czynsz. Prawo to mogło zostać zastrzeżone zarówno w odniesieniu do gruntów wiejskich, jak i miejskich, przede wszystkim znajdujących się w dobrach królewskich. W królewszczynach wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb dworu, emfiteuzę ustanawiał król, a w pozostałych dobrach królewskich – starosta albo dzierżawca. Zawsze jednak nadanie potwierdzał władca. Prawo to mogło zostać również zastrzeżone w odniesieniu do nieruchomości położonych w dobrach duchownych.

Ponadto, za zgodą właściciela emfiteuza mogła funkcjonować w dobrach prywatnych⁸⁹. Najlepszym tego typu przykładem było tzw. „osadnictwo olęderskie” w rozrastających się terytorialnie majątkach najzamożniejszych właścicieli ziemskich. Podobnie jak w przypadku dóbr królewskich, właściciel zainteresowany był nie tylko dochodem, ale przede wszystkim utrzymywaniem ziemi, dotychczas nieużytkowanej rolniczo, w należytej kulturze, co z kolei gwarantowało utrzymywanie jej odpowiednio wysokiej wartości w ramach majątku. W tym celu sprowadzano na terytorium Rzeczypospolitej osadników holenderskich, wyposażając ich w ziemię pana, właśnie w oparciu o stosunki emfiteutyczne. Według dotychczasowych badań w latach 1527 - 1864 na obszarze I Rzeczypospolitej i po 1795 na ziemiach jej trzech zaborów, założono co najmniej ok. 1700 osad „olęderskich”⁹⁰.

Emfiteuza najczęściej występowała w XVIII wiecznej Wielkopolsce jako nieograniczona czasowo, wieczysta, związana z wymogiem okupienia nadziału gruntów, która po zapłaceniu okupnego przekształcała się w praktycznie wieczyste prawo czynszowe (niem. *Erbzinsrecht*). Olędrzy otrzymywali gospodarstwa na własność dziedziczną. Nie była to własność pełna, ale użytkowa i podzielona, gdyż właścicielem gruntu nadal pozostawał pan, który jednak nie miał prawa usunąć Olędra, dopóki ten użytkował go zgodnie z postanowieniami przywileju. Był on zobowiązany do takiego starania się o grunt, jakby był jego własnością, mógł nim dowolnie rozporządzać, o ile uiszczał panu należne świadczenia i zapłacił okupne. Nie wolno mu było jednak jednostronnie zrywać umowy i opuszczać gospodarstwa przed upływem oznaczonego terminu, bez znalezienia odpowiedniego następcy. Okupne wpłacane było przy zawieraniu umowy i przejmowaniu gruntów w

⁸⁹ D. Wiśniewska - Józwiak, *Dzierżawa wieczysta i emfiteuza w polskim prawie przedrozbiorowym*, Przegląd Nauk Historycznych 2014, r. XIII, nr 2, s. 135 - 136.

⁹⁰ Z. Chodyła, *Najstarsze dzieje osad olęderskich w okolicach Nekli w latach 1749 - 1793*, Nekla 2005, s. 4.

użytkowanie emfiteutyczne. Okupne nazywano również wkupnym lub z jęz. niemieckiego *Grundgeld*⁹¹.

Powyższe rozważania wyraźnie wskazują, że cel emfiteuzy stosowanej w osadnictwie olęderskim pozostawał istotnym postanowieniem umowy emfiteutycznej. Niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie umowy, mogło skutkować nawet wyrzuceniem Olędra z przysługującego mu prawa. Z drugiej strony jego pozycja jako właściciela podległego, przy założeniu prawidłowego wykonywania umowy, była silna, zapewniała długotrwały i stabilny komfort używania nieruchomości ze wszystkimi płynącymi stąd korzyściami oraz możliwością przekazania prawa następcom prawnym.

Z punktu widzenia interesów ekonomicznych państwa, znaczącą rolę miała odegrać tzw. emfiteutyczna reforma starostw z 1775 r. Zmierzała ona do likwidacji dotychczasowego systemu korzystania z dóbr królewskich i poddania ich emfiteuzie, na okres pięćdziesięciu lat⁹². Reforma ta miała przynieść efekt w postaci dochodów dla skarbu państwa, a tym samym dokonywane przez króla nadania królewszczyn i starostw nie stanowiłyby już uposażenia dla urzędników czy „chleba dobrze zasłużonych”⁹³. Uregulowano również losy majątku nieruchomego pozostałego po likwidacji zakonu Jezuitów⁹⁴ poprzez, jak to określono, „sprzedać, nie tytułem zupełnej własności, lecz w sposób zapewniający funduszowi edukacyjnemu czysty dochód, to jest procent od szacunku, a nabywcy wieczyste użytkowanie, z warunkiem regularnej opłaty, który to warunek był rozwiązujący”⁹⁵. Istotnym *novum* było pojawienie się trybu wyłaniania przyszłych emfiteutów „*per plus offerentiam*”, czyli w drodze przetargu⁹⁶. Co ciekawe, zastosowano ograniczenie możliwości uzyskania posiadłości emfiteutycznych według kryterium dochodu, jaki przynosiły. Całkowity dochód roczny z jednej lub więcej nieruchomości nie mógł przekroczyć kwoty 50 tysięcy złotych polskich. Zadbano ponadto o wyeliminowanie przypadków uzyskiwania i cedowania emfiteuzy na rzecz osób trzecich, wyraźnie dopuszczając ubieganie się o uzyskanie tego prawa jedynie we własnym imieniu, bądź w charakterze pełnomocnika innej osoby⁹⁷. Podstawowym obowiązkiem emfiteuty pozostało dokonywanie ulepszeń, czyli melioracji użytkowanych dóbr⁹⁸. Na marginesie warto zauważyć, że we wprowadzeniu powyższych

⁹¹ W. Rusiński, *Osady tzw. „Olędrow” w dawnym województwie poznańskim*. Kraków: Polska Akademia Umiejętności 1947, s. 44.

⁹² J. J. Kraszewski, *Polska w czasie trzech rozbiorów 1772-1799*, t. I, Poznań 1873, s. 126, 135.

⁹³ D. Wiśniewska - Józwiak, *Dzierżawa wieczysta ...*, s. 137.

⁹⁴ Szerzej: S. Załęski, *Jezuici w Polsce porozbiorowej 1773-1905*, t. V, Kraków 1906, s. 26 - 51.

⁹⁵ W. Dutkiewicz, *Prawo hipoteczne ...*, s. 216.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ P. Dąbkowski, *Prawo prywatne...*, s. 251.

⁹⁸ W. Bojarski, *Zarys...*, s. 57.

rozwiązań, a zwłaszcza przetargu, kryterium dochodu i charakterystycznego dla emfiteuzy celu - melioracji, można dostrzec próby skorzystania z tej instytucji w celu poprawy sytuacji ekonomicznej podupadającego już w drugiej połowie XVIII wieku państwa.

W tym samym duchu należy ocenić dwie nieudane próby ścisłego unormowania treści emfiteuzy w prawie polskim, podjęte w ramach projektów kodyfikacyjnych z 1776 r. (tzw. Kodeks Zamoyskiego⁹⁹) i nigdy niedokończonego, tzw. Kodeksu Stanisława Augusta¹⁰⁰. W obydwu przypadkach zaproponowano uregulowanie emfiteuzy na kształt znany z prawa rzymskiego i to nie tylko co do zasad, ale również wielu rozwiązań szczegółowych. Emfiteuzę uznano za osobną umowę, dochodzącą do skutku już z mocy samego jej zawarcia. Umowa ta mogła być zawarta na czas określony lub wieczyście, z prawem do wszystkich pożytków, obowiązkiem wnoszenia kanonu w stałej wysokości, przenoszalna i dziedziczna, z prawem pierwokupu właściciela w przypadku sprzedaży lub należności 2% wartości w razie nie skorzystania z tego prawa oraz oczywiście, ze zobowiązaniem emfiteuty do dokonywania ulepszeń. Przyjęcie takiej konstrukcji emfiteuzy wyraźnie nawiązywało do regulacji konstytucji Zenona z 480 r.¹⁰¹ i niewątpliwie było krokiem w dobrym kierunku, jednak niemożliwym do zrealizowania wskutek sytuacji kraju, a w konsekwencji jego upadku.

Podsumowując powyższe rozważania nasuwa się wniosek, że stosunki emfiteutyczne w feudalnej Polsce, aż do jej upadku pojawiały się często i korzystając z ich celowego charakteru prowadzono ukierunkowaną politykę gospodarki majątkiem ziemskim. Dotyczyło to zarówno sfery majątku szlacheckiego (osadnictwo olęderskie w dobrach szlacheckich), ale przede wszystkim będącego w gestii władzy, który wraz z zanikaniem średniowiecznych regaliów¹⁰², a później w okresie Oświecenia, zaczęto nieśmiało postrzegać jako narzędzie wykorzystywane w interesie publicznym (emfiteutyczna reforma starostw z 1775 r.). Co prawda nadal interes ten utożsamiano raczej z interesami pewnej tylko części społeczeństwa (stanu szlacheckiego i rodzącego się mieszczaństwa, z pominięciem chłopów¹⁰³), ale był to

⁹⁹ J. Sondel, *Ze studiów nad prawem rzymskim w Polsce w okresie Oświecenia*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 1978, Z. 124, s. 113 - 114.

¹⁰⁰ I. Jakubowski, *Elementy rzymskiego prawa rzeczowego i obligacyjnego w Zbiorze praw... Andrzeja Zamoyskiego i tak zwanym Kodeksie Stanisława Augusta*, Acta Universitas Lodzianensis 1986, Folia iuridica 21, s. 99.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 184 - 185, 192.

¹⁰² M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 41.

¹⁰³ Pojawiały się incydentalne próby rozwiązania problemu przywiązania chłopów do ziemi, stosując jak się wydaje, stosunki emfiteutyczne. 24 kwietnia 1792 r. uchwalono ustawę „Urządzenie wieczyste królewsczyzn”, według której, „chłopi w królewsczyznach przechodzący w drodze sprzedaży w ręce prywatne uzyskali „wieczystą” własność gruntu wraz z prawem jego sprzedania i opuszczenia wsi”, zob. A. Dziadzio, *Konstytucja 3 maja 1791 roku na tle koncepcji ustrojowych Oświecenia*, Państwo i Społeczeństwo 2006, nr 6, s. 173. Niewykluczone, że tego typu rozwiązania sugerował również artykuł 6 Uniwersału połanieckiego z 7 maja 1794 r.

przynajmniej krok zmierzający do stopniowego wyprowadzania Polski ze stanu zacofania w stosunkach społecznych, wobec reszty Europy¹⁰⁴.

b) Stosunki emfiteutyczne w okresie zaborów

Ponieważ upadek I Rzeczypospolitej zbiegł się w czasie z kryzysem koncepcji własności podzielonej we Francji spowodowanej wybuchem rewolucji, także stosunki oparte na jej założeniach a występujące na ziemiach polskich, w wyniku wojen napoleońskich dotknięte zostały doświadczeniami francuskimi. Prawa z 11 sierpnia 1789 r. i 18-29 grudnia 1790 r. uznały wszelkie wieczyste należności i renty gruntowe (w tym dzierżawy wieczyste i bezterminowe emfiteuzy), bez względu na ich rodzaj i nazwę, za niedopuszczalne. Ponadto wszelkie opłaty i powinności nacechowane feudalnie (pańszczyzny, robocizny itp.), zostały prawem z 17 lipca 1793 r., zniesione bez żadnego wynagrodzenia¹⁰⁵. Zasady te powtórzono w Kodeksie Napoleona (art. 530) wprowadzonym na części dawnych ziem I Rzeczypospolitej wraz z utworzeniem Księstwa Warszawskiego. Co ważne, krótki okres funkcjonowania tego organizmu państwowego wcale nie wyeliminował francuskiego kodeksu cywilnego jako podstawy stosunków rzeczowych, również później. Utrzymał się on na terenie nowo powstającego Królestwa Kongresowego i, co prawda nie bez uwag (o czym poniżej), był względnie akceptowany przez ziemiańską opinię publiczną, z uwagi na oparcie jego uregulowań na maksymach prawa rzymskiego¹⁰⁶. Fakt ten był zresztą w latach późniejszych wykorzystywany przez rosyjskiego protektora zmierzającego do dostosowania prawa w kongresówce do swoich wzorców, jako rzekoma wada spolszczonego kodeksu napoleońskiego¹⁰⁷.

Co do samych stosunków emfiteutycznych warto zwrócić uwagę, że nawet Kodeks Napoleona pomimo eliminacji stosunków wieczystych i wprowadzeniu wykupu ich na własność, pozostawił emfiteuzę jako prawo czasowe¹⁰⁸, możliwe do ustanowienia na okres do 99 lat. Prawa ustanowione na czas dłuższy lub wieczyście, również nie skutkowały nieważnością czynności prawnej, ale zwykłą dzierżawą lub przeniesieniem własności w zamian za rentę gruntową, której okres spłaty nie mógł jednak przekroczyć 30 lat¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Por. J.B. Falski, *Zasada równości w polskich konstytucjach (1791-1935)*, Państwo i Prawo 1997, nr 1, s. 6.

¹⁰⁵ S. Markiewicz, *Uwagi nad własnością...*, s. 119 - 120.

¹⁰⁶ J. Kodrębski, *Prawo rzymskie a Kodeks Napoleona w Polsce XIX wieku*, Acta Universitas Lodzensis 1988, Folia Iuridica nr 38, s. 162.

¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 165 - 166.

¹⁰⁸ J. Glass, *Zarys Prawa Hipotecznego w b. Królestwie Polskiem*, Warszawa - Kraków 1921, s. 96.

¹⁰⁹ S. Markiewicz, *Uwagi nad własnością...*, s. 121 - 122.

Mimo to, dla stosunków panujących na terenie Królestwa Polskiego, regulacje Kodeksu Napoleona w przedmiocie likwidacji wieczystych stosunków emfiteutycznych, okazały się zbyt rewolucyjne. Początkowo pojawiły się postulaty uchwalenia tzw. narodowej księgi prawa cywilnego, która „winna była przyjąć za wzór kodeksy istniejące i tylko w dyskusji miała mieć wzgląd na prawa polskie, statut litewski oraz kodeksy innych narodów”¹¹⁰. Z uwagi jednak na zbliżające się pierwsze posiedzenie Sejmu Królestwa Polskiego, zdecydowano się uchwalić projekty koniecznych, częściowych zmian prawnych, odkładając pomysł nowego kodeksu na później¹¹¹. Tak powstało m. in. prawo o ustalaniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach, wprowadzone w miejsce tytułu XVIII Księgi III Kodeksu Napoleona ogłoszone 20 lipca 1818 r., zwane ustawą hipoteczną.

Wszelkie dzierżawy wieczyste określono mianem „ścieśnień własności” (art. 43 ustawy hipotecznej)¹¹². W tym czasie wyróżniano pięć głównych rodzajów takich stosunków opartych na własności podzielonej, a mianowicie: dzierżawy wieczyste, emfiteuzy, prawa lenne, prawa powierzchni i prawa wieczysto - czynszowe włościan i kolonistów¹¹³. Tym samym ograniczenie własności podzielonej jedynie do czasowych emfiteuz (jak w kodeksie napoleońskim), stało się w polskich warunkach niewystarczające. Uchwalonym więc w 1825 r. prawem sejmowym¹¹⁴, uchylono art. 530 kodeksu cywilnego w odniesieniu do dzierżaw i czynszów wieczystych (chyba, że w umowie wyraźnie zastrzeżono możliwość spłaty), jednocześnie jednak zlecając opracowanie odrębnej koncepcji projektu prawa o własności podzielonej w ramach prac deputacji prawodawczej Sejmu Królestwa Polskiego¹¹⁵. Niestety, przygotowany projekt nie został przyjęty przez ogólne zebranie Rady Stanu¹¹⁶, nie wszedłszy nawet pod obrady Sejmu. Tym samym zaprzepaszczono szansę na przygotowanie spójnej regulacji stosunków emfiteutycznych wolnych od feudalnych obciążeń. Dopiero wiele lat później, bo w 1869 r. wydano rozporządzenie zezwalające na spłatę czynszów wieczysto-dzierżawnych w miastach rządowych¹¹⁷. Okazuje się bowiem, że tego rodzaju stosunki były

¹¹⁰ Cyt. za: A. Zarzycka, *Próby zmian prawa rzeczowego Kodeksu Napoleona w Królestwie Polskim w latach 1815-1818*, Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa 2008, T. 2, s. 183 - 184.

¹¹¹ *Ibidem*, s. 184.

¹¹² S. Szer, *Prawo hipoteczne. Obowiązujące w Województwach Centralnych i Wschodnich*, Warszawa 1937, s. 37; J. Glass, *Zarys Prawa Hipotecznego ...*, s. 94 - 95; K. Józefowicz, *Przepisy o hipotekach czyli wykład prawa hipotecznego w Królestwie Polskiem obowiązującego*, Warszawa 1873, s. 157.

¹¹³ J. K. Wołowski, *Kurs kodexu cywilnego. Tom II*, Warszawa 1868, s. 101 - 102.

¹¹⁴ J. J. Litauer (red.), *Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1914, s. 536.

¹¹⁵ J. J. Litauer, *Własność podzielona w oświeceniu źródeł urzędowych polskich*, Warszawa 1916, s. 2, 4.

¹¹⁶ S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie, Tom III (po rozbiorach, część I)*, Lwów 1920, s. 94 - 95.

¹¹⁷ J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 30.

w niektórych z nich często spotykane na nieruchomościach miejskich¹¹⁸. Rok później umożliwiono spłatę czynszów z tytułu dzierżaw wieczystych, występujących także w majątkach prywatnych¹¹⁹. Tym samym, wcześniej niechętny myśli francuskiej zaborca rosyjski, w praktyce powrócił do rozwiązania przyjętego w Kodeksie Napoleona¹²⁰. Natomiast na samą treść poszczególnych stosunków emfiteutycznych (już jednak nie wieczystych) zawieranych na terenach kongresówki, niebagatelny wpływ wywierały przepisy Landrechtu pruskiego¹²¹.

Osobną kwestą jest sytuacja prawna tych terenów byłej I Rzeczypospolitej, które w wyniku rozbiorów zostały bezpośrednio wcielone do imperium rosyjskiego. Poddane one zostały reżimowi prawa zaborcy, a konkretnie Tomu X, części I Zводу Praw Rosyjskich¹²². Co jednak ciekawe, przepisy te zdają się w ogóle nie znać konstrukcji własności podzielonej, co oczywiście nie jest żadnym dowodem na wyjątkową postępowość rosyjskiego ustawodawstwa tamtego okresu. Własność feudalna nadal stanowiła w szlachecko - biurokratycznym imperium dominujący typ własności¹²³. Różnica w pojmowaniu zachodnioeuropejskich stosunków feudalnych wyrażała się raczej w ich przedstawianiu jako „nawarstwienie podmiotów praw w stosunku do jednej i tej samej rzeczy”, w szczególności państwa, rodów, gmin czy osób prywatnych, jako podmiotów „praw warunkowych”, które to prawa opisywano zresztą w sposób analogiczny jak *dominia utile* wasali zachodnioeuropejskich¹²⁴.

Pomimo braku wyróżnienia własności podzielonej, w Tomie X, części I Zводу Praw Rosyjskich, znano pojęcie własności czasowej. Mogła ona powstać dla dzierżawcy w zamian za postawienie na gruncie budynków¹²⁵. W 1912 r. dopuszczano w Rosji również prawo powierzchniowe - prawo zabudowy (*zastrojka*)¹²⁶. Było ono dziedziczne i zbywalne, obciążalne służebnościami i pożyczkami. Zabudowca obok czynszu zobowiązany był uiszczać wszelkie należności publicznoprawne. Prawo mogło obejmować większą część nieruchomości aniżeli tylko pod budynkiem, jeśli ta część była funkcjonalnie z nim

¹¹⁸ W. Ćwik, *Z badań nad charakterem własności w Płocku z czasów Królestwa Kongresowego*, Notatki płockie 1958, Nr 3/10, s. 32.

¹¹⁹ J. Winiarz, *Użytkowanie ...*, s. 30.

¹²⁰ K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski. Tom IV. Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 109 - 110.

¹²¹ E. Muszalski, *Prawo cywilne obowiązujące w b. Królestwie Kongresowym. Prawo osobowe i rodzinne. Prawo rzeczowe*, Warszawa 1932, s. 272.

¹²² *Ibidem*, s. 32.

¹²³ A. W. Wieniediktow, *Państwowa własność socjalistyczna*, Warszawa 1952, s. 110.

¹²⁴ Zamiast wielu zob. *Ibidem*, s. 119.

¹²⁵ *Ibidem*, s. 298.

¹²⁶ J. Winiarz, *Użytkowanie ...*, s. 32.

powiązana. Ustanawiano je na okres od trzydziestu sześciu, do dziewięćdziesięciu dziewięciu lat. Wygasało wskutek upływu czasu lub konfuzji, względnie jeśli właściciel zamierzał użyć nieruchomości w celu wydobywania kopalin¹²⁷. Co ważne, rosyjskie prawo powierzchniowe nie wprowadzało odrębnej własności zabudowy, a było jedynie prawem na rzeczy cudzej¹²⁸. Dla swej ważności umowa ustanowienia prawa zabudowy powinna była być sporządzana przed notariuszem, a dla każdego prawa zakładano oddzielny arkusz w rejestrze akt wieczystych. Obligatoryjne elementy obejmowały: nazwanie aktu umową o prawie zabudowy, zobowiązanie uprawnionego do wzniesienia budynków w oznaczonym terminie, określenie wysokości czynszu i terminów płatności oraz okresu na jaki prawo się ustanawia. Ponadto fakultatywnie dopuszczono również inne postanowienia, o ile nie były sprzeczne z „istotą” prawa zabudowy, w szczególności co do losu budynków w razie wygaśnięcia prawa, obciążeń służebnościami czy pierwszeństwa dla właściciela w razie zbywania prawa przez uprawnionego¹²⁹. *Zastrojka* była zatem prawem stosunkowo nowoczesnym jak na warunki rosyjskie, powstałym z pewnością pod wpływem świeżych doświadczeń niemieckich i austriackich.

Na obszarze dawnej Rzeczypospolitej znajdującym się pod panowaniem Habsburgów, nieprzerwanie od 1811 r. obowiązywał powszechny kodeks cywilny - ABGB (*Allgemeines Gesetzbuch für die gesamten Deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie*)¹³⁰. Do 1914 r. wprowadzano w nim jedynie niewielkie zmiany, dotyczące zresztą głównie prawa małżeńskiego¹³¹. Uwzględniając jeszcze stosunki feudalne, które uważa się w przepisach ABGB za rodzaj „ciała obcego”¹³², kodeks ten wyróżniał trzy instytucje własności podzielonej: lenna - uregulowane w odrębnym prawie lennym, dobra wieczysto - dzierżawne i dobra wieczysto - czynszowe¹³³ - opisane w przepisach kodeksu dotyczących dzierżaw. Pierwsze utraciły swą rolę wraz ze znoszeniem stosunków feudalnych w latach 1862 - 1869¹³⁴, drugie przetrwały nawet rozpad państwa austro - węgierskiego¹³⁵. Dotyczyło to jednak jedynie umów istniejących, bowiem w połowie XIX wieku, ustanawianie nowych,

¹²⁷ Z. Rymowicz, W. Świącicki, *Prawo cywilne ziem wschodnich, Tom X cz. I Zводу praw rosyjskich*, t. I, Warszawa 1933, s. 336 - 341.

¹²⁸ J. Winiarz, *Użytkowanie...*, s. 42.

¹²⁹ *Ibidem*, s. 342 - 343.

¹³⁰ K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne XIX wieku*, Warszawa 1973, s. 39.

¹³¹ K. Koranyi, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 1976, s. 357.

¹³² K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje...*, s. 59.

¹³³ J. Bardach, M. Senkowska - Gluck, (red.), *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiorów do uwłaszczenia*, Warszawa 1981, s. 757.

¹³⁴ S. Wróblewski, *Powszechny austriacki kodeks cywilny*, Lwów 1918, s. 295.

¹³⁵ W. Bojarski, *Zarys...*, s. 57.

jeśli były wieczyste, zostało uniemożliwione¹³⁶. Obie umowy wieczyste były nieco zróżnicowane. Jeśli wysokość czynszu była niska i nie uzależniono go w żaden sposób od czystego rocznego dochodu, wówczas taka własność użytkowa była wieczysto - czynszową. Jeśli czynsz odnosiłby się choćby częściowo do stawek stosowanych na rynku, a dzierżawiona ziemia nie nadawała się do uprawy, występowała wieczysta dzierżawa¹³⁷. Jeśli jednak ktoś powoływał się na to, że jego stosunek dzierżawy jest podzieloną własnością wieczystą, to na nim spoczywał obowiązek dowiedzenia tego faktu¹³⁸. Obaj właściciele mogli swobodnie rozporządzać swoimi prawami, jednak z zastrzeżeniem nienaruszania wzajemnie wiązek swoich uprawnień (par. 1127 ABGB). Własność użytkowa powstawała z chwilą ujawnienia w publicznych księgach lub rejestrach i mogła być przedmiotem zastawu (par. 1126 i 1128 ABGB). Co jednak najważniejsze, obie dzierżawy mogły (choć nie musiały) mieć charakter celowy, związany z utrzymaniem i uprawą gruntów (par. 1130 ABGB)¹³⁹. Spośród konstrukcji własności podzielonej ABGB znał także prawo powierzchni i tzw. powierzchnictwo, będące tworem zbliżonym do pruskiego fideikomisu rodzinnego i polskiej ordynacji¹⁴⁰.

Deficyt tanich i powszechnie dostępnych mieszkań początku XX wieku nie ominął monarchii austro - węgierskiej. Poszukiwano formy prawnej pozwalającej na budowę domów, bez konieczności jednorazowego wyłożenia kapitału na zakup gruntu¹⁴¹. Pozostając pod wpływem stosunków feudalnych, ABGB nie znał jednak instytucji prawa zabudowy. Dopiero najprawdopodobniej pod wpływem wzorów pruskich ustawą z dn. 26 kwietnia 1912 r. o prawie budowlu (u.p.b.) wprowadzono prawo na rzeczy cudzej nazwane prawem budowlu (*Baurecht*)¹⁴². Warto jednak zaznaczyć, że istniejące już w chwili uchwalenia u.p.b. uregulowania ogólnoniemieckiego kodeksu cywilnego BGB (*Bürgerliches Gesetzbuch*) w przedmiocie prawa zabudowy (dziedziczne prawo budowania - *Erbbaurecht*), były w tym czasie bardzo enigmatyczne i skrótowe. Składało się na nie zaledwie sześć krótkich przepisów (§1012 - 1017 BGB)¹⁴³. Przyszłe niemieckie prawo zabudowy, szczegółowo uregulowane w

¹³⁶ E. Till, *Wykład prawa rzeczowego austriackiego*, Lwów 1892, s. 12 - 13.

¹³⁷ S. Wróblewski, *Powszechny austriacki...*, s. 969.

¹³⁸ *Ibidem*, s. 295.

¹³⁹ *Ibidem*, s. 970 - 971.

¹⁴⁰ E. Till, *Wykład...*, s. 13 i n.

¹⁴¹ K. Zaradkiewicz, *Prawo zabudowy jako instytucja służąca zagospodarowaniu przestrzeni w ramach nieruchomości gruntowej (Podstawowe założenia projektowanych rozwiązań)* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią „nad” i „pod” gruntem*, XX Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych, Katowice 2011, s. 84.

¹⁴² E. Till, *Wykład...*, s. 295.

¹⁴³ H. Damm, K. Gerschel, *Niemiecki Kodeks Cywilny wraz z ustawą wprowadzającą*, Bydgoszcz 1922, s. 38 - 39.

formie rozporządzenia, pojawiło się dopiero w 1919 r., stąd niewykluczone, że o ile swoje powstanie, austriackie prawo budowlu zawdzięcza BGB, o tyle uszczegółowienie rozwiązania niemieckiego pojawiło się w oparciu o doświadczenia austriackie z u.p.b.

Austriackie prawo budowlu jest jednak szczególnie interesujące z punktu widzenia niniejszych rozważań, ponieważ spośród pierwszych nowoczesnych rozwiązań, wydaje się ono posiadać wiele cech wspólnych z późniejszym, polskim użytkowaniem wieczystym. Zabudowa stanowiła odrębny od gruntu przedmiot własności, związany z prawem budowlu, na którym zabudowca, jeśli inaczej nie postanowiono w umowie, posiadał status „użytkowcy”¹⁴⁴ (§6 ust. 2 u.p.b.). Można je było także rozciągnąć na te części gruntu, które „dla samego utrzymywania budowli nie są potrzebne, lecz dla jej używania pożyteczne”¹⁴⁵. W ten sposób *Baurecht* mogło również obciążać cały grunt. Jeśli z chwilą wygaśnięcia prawa budowlu, zabudowcy przysługiwało wynagrodzenie za pozostawioną zabudowę, prawo zastawu i inne prawa rzeczowe obciążały to wynagrodzenie (§10 u.p.b.). W przypadku jednak wygaśnięcia obciążenia wskutek upływu czasu, po akcesji zabudowy prawa te pozostawały na nieruchomości (§9 ust. 1 u.p.b.). Właściciel zabudowy uprawniony był wówczas do wynagrodzenia w wysokości czwartej części jej wartości określonej na dzień zakończenia umowy (§9 ust. 2 u.p.b.). Czas ustanowienia prawa budowlu wynosił od 30 do 80 lat (§3 u.p.b.). Co jednak najciekawsze, w przeciwieństwie do instytucji niemieckiej, *Baurecht* można było ustanawiać tylko na gruntach, które są własnością państwa, kraju, powiatu, gminy lub jakiegoś funduszu publicznego. Kościoły, prebendy (nieruchome uposażenia duchownych - F.P.), zakłady lub społeczności kościelne i zakłady lub związki o celach dobra powszechnego mogły ustanawiać na swoich gruntach prawo budowlu, jeśli w każdym indywidualnym przypadku krajowa władza polityczna potwierdziła, że odpowiada to interesowi publicznemu (§2 u.p.b.). Była to więc, podobnie jak polskie użytkowanie wieczyste, instytucja dedykowana podmiotom państwowym, względnie instytucjonalnym.

W przypadku terenów Rzeczypospolitej, które w wyniku rozbiorów znalazły się pod zwierzchnością pruską, kluczowe znaczenie dla omawianej tematyki ma Pruskie Prawo Krajowe (*Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten*, PPK) wprowadzone 1 czerwca 1794 r., zwane także Landrechem Pruskim¹⁴⁶. Przewidywało ono trzy rodzaje własności podzielonej: lenno, fideikomis rodzinny i oczynszowanie dziedziczne. Lenna nie miały już charakteru stanowego, mogła je przyjąć każda osoba fizyczna, a nawet prawna. Ich

¹⁴⁴ Cyt. za K. Zaradkiewiczem, *Podstawowe założenia...*, s. 61, przyp. nr 35.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Z. Radwański, J. Wąsicki, *Wprowadzenie pruskiego prawa krajowego na ziemiach polskich*, Czasopismo prawno - historyczne, 1954, Tom VI, 1, s. 190.

konstrukcja nadal oparta była na tradycyjnych stosunkach wasal - lennik. Ponieważ jednak zanikały one w Prusach już od końca XVIII wieku, ostatecznie zlikwidowano je w 1850 r. Fideikomis przewidziany był dla wielkich właścicieli ziemskich. Jego polskim odpowiednikiem była ordynacja. Własność użytkowa przysługiwała każdorazowemu posiadaczowi, a własność zwierzchnia całej rodzinie, podejmujących uchwały w sprawie fideikomisu¹⁴⁷. Najbardziej zbliżone do rzymskiej emfiteuzy, według Landrechtu, było oczynszowanie dziedziczne. Dochodziło ono do skutku poprzez zawarcie umowy przed właściwym sądem. Czynnikiem posiadał wszelkie uprawnienia właściciela użytkowego z tym, że do rozporządzenia prawem konieczna była zgoda właściciela zwierzchniego. Nie musiał jednak, uzyskiwać takiej zgody w razie obciążenia oczynszowania dziedzicznego. Czynnisk płatny był w pieniądzu lub pożytkach. Zachowano także *laudemium* oraz prawo pierwokupu zwierzchnika. Co ciekawe, praktycznie identycznym stosunkiem, który jednak Landrecht traktował jako prawo na rzeczy cudzej, była dzierżawa wieczysta (*Erbpachtrecht*)¹⁴⁸, często stosowana również w miastach¹⁴⁹. Generalnie PPK uznawało zasadę *superficies solo cedit*, jednak niejako z konieczności prawnej. Dopuszczalne były od niej wyjątki, jeśli miały uzasadnienie gospodarcze. Dzierżawcy gruntu mogła więc przysługiwać własność budynków wzniesionych na dzierżawionym gruncie¹⁵⁰.

Ostatecznie własność podzielona w prawie pruskim zniknęła w wyniku ustawodawstwa okresu Wiosny Ludów¹⁵¹. Wraz z rozpadem stosunków feudalnych, powstała jednak potrzeba takiego ukształtowania prawnego korzystania z cudzych gruntów, która ułatwiałaby kredyt i jego zabezpieczenie¹⁵². Zjawisko to miało związek z dokonującą się w drugiej połowie XIX wieku gwałtowną industrializacją i związaną z tym koniecznością zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rosnącej populacji miast.

Czynniki te, a co za tym idzie deficyt mieszkań¹⁵³ nie były jedyną przyczyną powstawania praw do nieruchomości, zrywających zasadę akcesji. Z biegiem lat okazywało się, że rzymski katalog praw jest zbyt szczupły dla ustroju liberalnego, w którym łatwość obiegu dóbr gospodarczych stanowi jedną z idei przewodnich majątkowego prawa prywatnego. Potrzeba „gospodarczej alienacji” gruntu na ograniczony, lecz stosunkowo długi

¹⁴⁷ S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. II. Polska pod zaborami*, Kraków 1998, s. 68 - 69.

¹⁴⁸ J. Bardach, M. Senkowska Gluck, (red.), *Historia państwa i prawa ...*, s. 636.

¹⁴⁹ J. Winiarz, *Użytkowanie...*, s. 30.

¹⁵⁰ M. Kuryłowicz, *Zasada superficies solo cedit w rozwoju historycznym*, [w:] *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 86 - 87.

¹⁵¹ J. Bardach, M. Senkowska - Gluck, (red.), *Historia państwa i prawa ...*, s. 636.

¹⁵² J. Winiarz, *Użytkowanie...*, s. 27.

¹⁵³ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 182.

okres okazała się trwała i społecznie uzasadniona. Dawniej, potrzebie tej czyniła zadość instytucja emfiteuzy, dzierżawy wieczystej, prawa powierzchni albo inne zbliżone instytucje. Dlatego też rzymski katalog praw rzeczowych był z czasem rozszerzany o dodatkowe obligacyjne i rzeczowe formy władania gruntami¹⁵⁴.

Czynniki te legły u podstaw pojawienia się instytucji wolnej od feudalnych obciążeń, przewidzianej pierwotnie z myślą o realizacji celów mieszkaniowych i otwarcie przełamujących zasadę *superficies solo cedit*, już w warunkach państwa nowożytnego. Było nią prawo zabudowy (*Erbbaurecht*) uregulowane w BGB¹⁵⁵, a następnie w 1912 r. w prawie austriackim.

Prawo zabudowy pojawiło się już w pierwotnej treści BGB obowiązującego od 1 stycznia 1900 r. Szybko jednak uznano je zbyt skąpe i rozporządzeniem rządu Rzeszy Niemieckiej z 15 stycznia 1919 r. o prawie zabudowy (r.p.z.), instytucję tę unormowano bardziej szczegółowo. Tym samym zniesiono odpowiednie przepisy kodeksu odnoszące się do prawa zabudowy, pozostawiając je jednak w mocy wobec umów istniejących w chwili wejścia w życie r.p.z.¹⁵⁶

Niemieckie prawo zabudowy w systematyce prawa cywilnego było oraz nadal jest ograniczonym prawem rzeczowym na cudzym gruncie, choć reguluje je odrębny akt prawny. Instytucja ta posiada wiele cech wspólnych z użytkowaniem wieczystym, z wyjątkiem od zasady *superficies solo cedit* na czele. Na mocy tego prawa ten, na korzyść którego następuje obciążenie nieruchomości ma zbywalne i dziedziczne prawo do budowli na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu (§1 r.p.z.)¹⁵⁷. Obrazując konstrukcję niemieckiego prawa zabudowy, R. Paczkowski używa wymownie obrazującego jego charakter określenia, że prawo to stanowi „niby grunt”¹⁵⁸. Jest ono rozciągalne na całą nawet nieruchomość, jeśli budowla ma dla nieruchomości pod względem gospodarczym charakter rzeczy głównej. Stanowi „istotną część składową prawa zabudowy” (§12 r.p.z.)¹⁵⁹, tym samym jest związana z tym prawem. W skład obligatoryjnych elementów treści prawa zabudowy wchodzi uzgodnienia między właścicielem, a zabudowcą co do: wybudowania, utrzymywania i przeznaczenia budowli (jest to więc prawo celowe), zabezpieczenia i jej odbudowy w razie zniszczenia, ponoszenia publicznych i prywatnoprawnych ciężarów i danin, zobowiązania zabudowcy do

¹⁵⁴ Z. Truskiewicz, *Użytkowanie...*, s. 60 - 61.

¹⁵⁵ Por. F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie. Tom II. Prawo rzeczowe*, Kraków 1947, s. 160.

¹⁵⁶ R. Paczkowski, *Prawo zabudowy jako grunt*, Poznań 1932, s. 3.

¹⁵⁷ Z. Lisowski, *Kodeks cywilny obowiązujący na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej*, Zbiór ustaw ziem zachodnich, T. X, Poznań 1933, s. 461.

¹⁵⁸ R. Paczkowski, *Prawo zabudowy...*, s. 17 - 21.

¹⁵⁹ Z. Lisowski, *Kodeks cywilny...*, s. 465.

przeniesienia prawa na właściciela nieruchomości w pewnych okolicznościach (powrót), postanowienia w przedmiocie kar umownych, udzielenia zabudowcy prawa pierwszeństwa na odnowienie prawa zabudowy po jego wygaśnięciu i zobowiązania właściciela do sprzedaży gruntu każdorazowemu zabudowcy (§2 r.p.z.)¹⁶⁰. Do powstania prawa zabudowy niezbędny jest wpis w wykazie hipotecznym prowadzonym dla nieruchomości obciążanej, przy czym dla samego prawa zakłada się potem wykaz odrębny¹⁶¹. Nie można natomiast ograniczyć prawa zabudowy co do części budynku, np. piętra (§1 zd. 3 r.p.z.)¹⁶². Przedmiotem prawa zabudowy mogły być zarówno nieruchomości publiczne jak i prywatne. Ukształtowane w pierwszych dziesięcioleciach XX wieku unormowania niemieckiego prawa zabudowy, zachowały swą aktualność do dziś.

Jak widać nie każdy ze stosunków nazywanych dla uproszczenia „emfiteutycznymi”, czy też opartych na własności podzielonej, może być uznany za przodka użytkowania wieczystego. Wyłączone z tej grupy będą te, wyrosłe na tle anachronicznych stosunków społeczno - ekonomicznych, w przeciwieństwie do tych, które mogą być wykorzystane w obrocie jako obciążenie rzeczowe zmierzające do ochrony uzasadnionych interesów i potrzeb gospodarczych,¹⁶³ związanych z korzystaniem z nieruchomości.

c) Stosunki emfiteutyczne w dwudziestoleciu międzywojennym

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. zachowano moc obowiązującą prawa państw zaborczych. Zatem w sferze cywilnego prawa materialnego, jeśli pominiemy niewielki obszar Spiszu i Orawy, gdzie obowiązywało prawo węgierskie, w Polsce istniały aż cztery obszary poddane różnej jurysdykcji: w byłym zaborze pruskim stosowano BGB, w byłym zaborze austriackim ABGB, w byłym zaborze rosyjskim X Tom Zводу Praw Carskiej Rosji, a w Polsce Centralnej wielokrotnie modyfikowany Kodeks Napoleona. W tej sytuacji zachodziła pilna potrzeba unifikacji prawa, którą w ramach prawa rzeczowego zakończono niestety dopiero w 1946 r.¹⁶⁴ Zanim jednak do tego doszło, w okresie międzywojennym spotykano umowy kształtowane jako wieczysto - czynszowe, wieczysto - dzierżawne, czy też po prostu emfiteuzy¹⁶⁵. Najczęściej pojawiały się dzierżawy wieczyste wzorowane na przepisach PPK,

¹⁶⁰ *Ibidem*, s. 461 - 462.

¹⁶¹ R. Paczkowski, *Prawo zabudowy* ..., s. 31.

¹⁶² Z. Lisowski, *Kodeks cywilny*..., s. 461.

¹⁶³ S. Szer, *Ciężary realne według polskiego prawa rzeczowego*, Państwo i Prawo, 1947, zeszyt nr 9, s. 58.

¹⁶⁴ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2015, s. 4.

¹⁶⁵ *Ibidem*, s. 31.

czyli Landrechtu¹⁶⁶. Ponadto na obszarze byłej dzielnicy pruskiej, w obrębie byłej linii demarkacyjnej wyznaczonej podczas rozejmu w Trewirze 16 lutego 1919 r., dokonano recepcji¹⁶⁷ r.p.z. (*Erbbaurecht*). Nastąpiło to na mocy rozporządzenia Rady Ministrów RP z 26 kwietnia 1922 r. w przedmiocie rozszerzenia mocy obowiązującej rozporządzenia rządu Rzeszy niemieckiej z dnia 15 stycznia 1919 r. o prawie zabudowy na obszar b. dzielnicy pruskiej położony w obrębie b. linii demarkacyjnej¹⁶⁸. W ten sposób *Erbbaurecht* stało się formalnie obowiązującą instytucją na części terytorium odrodzonej Polski.

W byłym Królestwie Polskim nadal stosowano starą dzierżawę wieczystą¹⁶⁹. W sporadycznych przypadkach wskazywano ją nawet ustawowo jako dopuszczalną instytucję korzystania z nieruchomości. Na przykład ustawa z 29 lipca 1921 r. w przedmiocie przeznaczenia terenów za cytadelą oraz pasa ziemi wzdłuż ulicy Górnej w Warszawie pod budowę domów (u.t.G.W.), w jej pierwotnym brzmieniu, upoważniała państwo do sprzedaży parcel albo na własność, albo na warunkach wieczystej dzierżawy. Forma ta mogła być stosowana, o ile było to możliwe, na zasadach zbliżonych do zasad praktykowanych na terenie byłego Królestwa Polskiego¹⁷⁰ (art. 5 u.t.G.W.).

Generalnie jednak ustawodawca II RP zmierzał do ograniczania stosunków opartych na własności podzielonej, niechętnie patrząc na tego rodzaju stosunki¹⁷¹. Wymienić tu należy przede wszystkim ustawę z 20 czerwca 1924 r. w sprawie uwłaszczenia byłych czynszowników, byłych wolnych ludzi i długoletnich dzierżawców w województwach: nowogródzkim, poleskim, wołyńskim, wileńskim, oraz w powiatach: grodzieńskim, wołkowyskim, bielskim, białostockim i sokólskim województwa białostockiego¹⁷², Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o likwidacji państwowych czynszów wieczystych i dzierżaw wieczystych¹⁷³ czy ustawę z 28 marca 1933 r. o wykupie przez dzierżawców gruntów zajętych pod budynki oraz gruntów czynszowych w miastach i miasteczkach na obszarze sądów apelacyjnych w Warszawie, Lublinie i Wilnie¹⁷⁴.

¹⁶⁶ W. Bojarski, *Zarys...*, s. 57.

¹⁶⁷ C. Znamierowski, *Kilka uwag...*, s. 19.

¹⁶⁸ Dz.U. Nr 34, poz. 280.

¹⁶⁹ S. Plaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. 3. Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 133

¹⁷⁰ Z. A. Bukowska, *Prawo wieczyste jako element gospodarki terenami w miastach polskich po 1945 r.*, Warszawa 1965, s. 17.

¹⁷¹ J. Winiarz, *Użytkowanie...*, s. 32, przyp. 17.

¹⁷² Dz. U. Nr 63, poz. 617.

¹⁷³ Dz. U. Nr 118, poz. 1071.

¹⁷⁴ Dz. U. z 1924 r. Nr 118, poz. 1071 i Dz. U. z 1933 r. Nr 29, poz. 250; H. Witczak, *Ewolucja form prawnych korzystania z gruntów państwowych do czasu wprowadzenia użytkowania wieczystego* [w:] *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Kazimierza Kruczałaka*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom V, 1999, przyp. 16, s. 484; E. Muszalski, *Kodeksy cywilne obowiązujące na ziemiach centralnej Polski*, Warszawa 1936, s. 278 - 283.

Podobne sygnały dochodziły także ze strony judykatury¹⁷⁵. Kierunek taki wynikał jednak bardziej z chęci eliminowania anachronizmów feudalnych, aniżeli negacji systemowej. Świadczy o tym chociażby przygotowany w toku prac powołanej do życia niezwłocznie po odzyskaniu niepodległości prac Komisji Kodyfikacyjnej (1919 r.)¹⁷⁶, projekt księgi przyszłego polskiego kodeksu cywilnego. Zawierał on propozycję powołania do życia prawa zabudowy, zapewne nie bez wpływów niemieckich i austriackich¹⁷⁷. Zgodnie z projektem, budowle wznoszone na gruncie lub pod nim, stały się prawnie samoistną nieruchomością, jeżeli zostały na podstawie czynności prawnej przez odpowiednie wpisy w księgach gruntowych wyłączone z gruntu jako odrębny przedmiot obrotu prawnego¹⁷⁸. Doszło więc do przełamania zasady akcesji, gdyż zabudowa miała być odrębną nieruchomością, będącą samoistnym przedmiotem własności lub nawet praw na rzeczy cudzej¹⁷⁹. Konstrukcja ta niestety pozostała jedynie w fazie koncepcyjnej.

Ostatnie lata pracy Komisji Kodyfikacyjnej poprzedzające wybuch wojny przyniosły projekt prawa rzeczowego¹⁸⁰ przewidujący w odniesieniu do gruntów publicznych, możliwość przeniesienia własności na określony czas, czyli własność czasową¹⁸¹. Miała ona być ustanawiana na okres od 30 do nawet 100 lat, w przypadku przenoszenia własności gruntu przez Skarb Państwa lub inną osobę prawa publicznego¹⁸². Dzięki temu dorobkowi instytucja ta pojawiła się zaraz po wojnie¹⁸³, w nowym prawie rzeczowym wprowadzonym z dniem 1 stycznia 1947 r. dekretem prawo rzeczowe z 11 października 1946 r. (d.p.r.). Ponadto na mocy art. XXXVI dekretu z dnia 11 października 1946 r. przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (d.p.w.p.r.), ostatecznie zlikwidowano emfiteuzy i dzierżawy wieczyste na terenie całego kraju.

¹⁷⁵ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 4 lutego 1928 r., cyt. za: Z. A. Bukowska, *Prawo wieczyste* ..., s. 17, przyp. 41.

¹⁷⁶ B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia prawa*, Warszawa - Poznań 1981, s. 397.

¹⁷⁷ J. Winiarz, *Użytkowanie*..., s. 43.

¹⁷⁸ M. Rojewski, *Prawo użytkowania wieczystego w okresie Polski Ludowej*, Warszawa 2012, s. 17.

¹⁷⁹ F. Zoll, *Zagadnienia kodyfikacyjne z zakresu prawa rzeczowego. Istota i rodzaje praw rzeczowych i system norm, do nich się odnoszących*, Przegląd Notarialny 1936, nr 9, s. 188.

¹⁸⁰ *Projekt prawa rzeczowego*, Warszawa 1937, s. 19 - 21.

¹⁸¹ J. Winiarz, *Użytkowanie*..., s. 44.

¹⁸² S. Płaza, *Historia prawa* *Okres międzywojenny*, s. 110.

¹⁸³ S. Szer, *Nowe prawo rzeczowe*, Demokratyczny Przegląd Prawniczy 1946, nr 9-10, s. 25.

Rozdział 2

Rozwój instytucji użytkowania wieczystego w okresie powojennym

2.1 Prawo zabudowy

Pierwsze powojenne miesiące po zakończeniu II wojny światowej i związane z nimi próby ugruntowania nowej władzy w zmienionych warunkach społeczno - politycznych, zaowocowały również regulacjami zmierzającymi do przygotowania odbudowy kraju, a zwłaszcza stolicy, ze zniszczeń wojennych. Nowym siłom politycznym zależało na zachowaniu pozorów legalizmu swojej władzy, a do tego niezbędna była ciągłość przed i powojennego systemu prawa¹⁸⁴. Pojawiły się więc wydane 26 października 1945 r. tzw. trzy dekrety budowlane: o prawie zabudowy (d.p.z.), o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (d.w.u.g.W.) oraz dekret o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny. Z punktu widzenia niniejszych rozważań interesujące są d.p.z. i d.w.u.g.W., ponieważ ostatni z trzech dekretów dotyczy zagadnień technicznych związanych z odbudową, rozbiórką lub remontowaniem budynków uszkodzonych w wyniku działań wojennych.

Dekret o prawie zabudowy dokonał unifikacji unormowań praw zabudowy, obowiązujących dotychczas na terenach przedwojennej Polski, obejmując jednocześnie swoim działaniem cały obszar kraju¹⁸⁵. Pomimo utraty mocy obowiązującej dawnych przepisów porozbiorowych, prawa zabudowy ustanowione przed wejściem w życie dekretu utrzymano w mocy (art. 9 d.p.z.).

Pierwsze polskie prawo zabudowy posiadało już kilka cech pozwalających na upatrywanie w nim bezpośredniego konstrukcyjnego przodka prawa użytkowania wieczystego. W przeciwieństwie do praw zabudowy systemów prawnych zaborców, jego ustanowienie możliwe było wyłącznie na gruntach Skarbu Państwa i związków jednostek samorządu terytorialnego¹⁸⁶, a więc na nieruchomościach państwowych i samorządowych. Podobnie jak w przypadku niemieckiego *Erbbaurecht*, było ono prawem celowym,

¹⁸⁴ A. Lityński, *Z dziejów kodyfikacji prawa cywilnego w Polsce (zagadnienia wybrane)* [w:] R. Mikosz (red.) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 156.

¹⁸⁵ H. Witczak, *Ewolucja ...*, s. 482.

¹⁸⁶ F. Zoll, *Prawo cywilne...*, s. 161.

zakładającym wzniesienie jednego lub kilku budynków na oznaczonym gruncie. Cel ten był precyzowany w umowie (zawieranej w formie aktu notarialnego pod rygorem nieważności), która określała istotne warunki zabudowy, tj.: zobowiązanie nabywcy do rozpoczęcia i zakończenia budowy w ściśle oznaczonych terminach, określenie rodzaju i technicznych warunków wykonania budynku i utrzymania go w należytym stanie, warunki i terminy odbudowy w razie zniszczenia lub rozbiórki w czasie trwania umów oraz wysokość opłaty za prawo zabudowy i sposób jej uiszczania¹⁸⁷.

Pierwszy raz w polskim prawie literalnie zerwano z zasadą *superficies solo cedit*, przyznając budynkom przymiot odrębnego od gruntu przedmiotu własności¹⁸⁸. Prawo zabudowy w istocie składało się z dwóch elementów: odrębnej własności budynków i prawa użytkowania gruntu, które z chwilą zawarcia umowy nabywał zabudowca. Użytkowanie to prawdopodobnie nie było jednak użytkowaniem w znaczeniu, jakie nadają mu dzisiejsze przepisy o użytkowaniu jako ograniczonym prawie rzeczowym i nie jest do końca jasny charakter prawny tego użytkowania. Wiadomo natomiast, że oba elementy były ze sobą ściśle związane, podobnie jak w przypadku użytkowania wieczystego. Ponadto, prawo zabudowy jako całość traktowano jak nieruchomości, gdyż do jego przeniesienia i obciążenia należało stosować przepisy o rozporządzeniu, czy też obciążeniu nieruchomości¹⁸⁹. Hipoteka wygasająca wraz z wygaśnięciem prawa, zamieniała się w prawo zastawu na roszczeniu o zwrot należnych zabudowcy od właściciela nakładów poniesionych na wzniesione budynki¹⁹⁰. Jest to kolejna cecha widoczna w obecnym prawie użytkowania wieczystego.

Poza wymienionymi cechami charakterystycznymi, prawo zabudowy można było ustanawiać na okres od 30 do 80 lat, z możliwością przedłużania za zgodą stron, jednak nie dłużej niż na 20 lat¹⁹¹. Okres ten mógł być wielokrotnie powtarzany¹⁹². Prawo zabudowy winno być ujawniane w księdze wieczystej, było dziedziczne, zbywalne i obciążalne bez zgody właściciela¹⁹³.

Praktyczne wykorzystanie prawa zabudowy przewidywał d.w.u.g.W. Akt ten jest szeroko omówiony zarówno w doktrynie¹⁹⁴ jak i orzecznictwie¹⁹⁵. Jego głównym celem było

¹⁸⁷ Z. A. Bukowska, *Prawo wieczyste ...*, s. 23.

¹⁸⁸ P. Wancke, *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Warszawa 2007, s. 264.

¹⁸⁹ S. Szer, *Użytkowanie gruntów państwowych*, Warszawa 1962, s. 88.

¹⁹⁰ F. Zoll, *Prawo cywilne...*, s. 161.

¹⁹¹ J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 179.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ M. Rojewski, *Prawo użytkowania ...*, s. 25.

¹⁹⁴ Ł. Bernatowicz, *Reprywatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich*, Warszawa 2015, s. 134 - 203; W. Białogłowski, R. Dybka, *Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Komentarz*, Warszawa 2014; E. Buczek, M. Kopeć, *Własność i użytkowanie gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Komentarz*, LEX/el. 2014; R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 487 - 492; H.

przejęcie z mocy prawa na własność m. st. Warszawy wszystkich nieruchomości położonych w jego przedwojennych granicach (art. 1 d.w.u.g.W. *in fine*). Chodziło bowiem, po pierwsze, o sprawne odbudowanie zniszczonej stolicy (art. 1 d.w.u.g.W. *ab initio*), a po drugie, o wprowadzenie standardów własnościowych typowych dla państw demokracji ludowej¹⁹⁶. Nowa władza szukała oparcia swej pozycji w kontroli nad jak największymi pokładami majątku. Stąd nacjonalizacja dużych gospodarstw rolnych (tzw. reforma rolna), dużych przedsiębiorstw przemysłowych (produkcyjnych, przetwórczych, wydobywczych i innych), instytucji finansowo-bankowych, dóbr kościelnych, fundacji, a także aptek, jednostek leczenia i taboru żeglugi śródlądowej¹⁹⁷. Będzie o tym jeszcze mowa poniżej (rozdział 6, pkt 6.1, s. 193 - 194).

Postrzeganie upaństwowienia majątku prywatnego jedynie jako trend właściwy ideologii prezentowanej przez władze PRL¹⁹⁸ byłoby jednak nadmiernym uproszczeniem. Potrzeba nacjonalizacji w różnych konfiguracjach dostrzegana była przez większość polskich środowisk politycznych tamtego okresu¹⁹⁹. W opinii T. Nałęcza, pomysły nacjonalizacyjne „ukradziono” socjalistom, ludowcom i endekom²⁰⁰. Rozwiązania te na szeroką skalę zastosowano także w powojennych gospodarkach zachodnich, na przykład w Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii czy Grecji²⁰¹. Pozytywnie na temat nacjonalizacji wypowiadał się również emigracyjny rząd w Londynie²⁰². Poza tym, „umiastowienie”, czyli przejęcie własności wszystkich bez wyjątku nieruchomości na rzecz m. st. Warszawy nie było w realiach pierwszych powojennych miesięcy kwestionowane przez społeczeństwo. Rozumiano

Ciepla, R.M. Sarbiński, K. Sobczyk - Sarbińska, *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich*, Warszawa 2013; M. Gdesz, *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2012; A. Hetko, *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, Warszawa 2012; M. Górski, *Problematyka własności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych*, Toruń 2006.

¹⁹⁵ R. Trzaskowski, *Reprywatyzacja w orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego* [w:] M. Pilich (red.) *Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów. Materiały z konferencji naukowej*. Warszawa, Sąd Najwyższy, 26 lutego 2016 r., *Studia i Analizy Sądu Najwyższego*, Tom III, Warszawa 2016, s. 147 - 151; M. Kaliński, *W sprawie strony postępowań administracyjnych dotyczących gruntów warszawskich. Refleksje na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2014, Nr 3, s. 99 - 104; B. Janiszewska, *Zagadnienia prawne w orzecznictwie SN. Kilka uwag o odszkodowaniach za tzw. grunty warszawskie*, *Monitor Prawniczy* 2012, Nr 11, str. 608 - 610; J. Forystek, *Dochodzenie roszczeń reprywatyzacyjnych w świetle orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego*, *Monitor Prawniczy* 2011, Nr 21, s. 1133 - 1144; I. Orłowska, *Nieruchomości warszawskie - skutki wprowadzenia Dekretu z 26.10.1945 r.*, *Nieruchomości* 2006, Nr 7, s. 9 - 11.

¹⁹⁶ M. Śliwa, *Demokracja ludowa/demokracja socjalistyczna z perspektywy współczesności*, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 2013, Nr IX, s. 3 - 13.

¹⁹⁷ Szerzej: A. Hetko, *Dekret Warszawski...*, s. 72 - 96.

¹⁹⁸ J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 42 - 43.

¹⁹⁹ Ł. Bernatowicz, *Reprywatyzacja na przykładzie...*, s. 28.

²⁰⁰ T. Nałęcz, *Jaka reprywatyzacja, jakie odszkodowania?*, *Przegląd* 2008, nr 13.

²⁰¹ Ł. Bernatowicz, *Reprywatyzacja na przykładzie...*, s. 22 - 23.

²⁰² *Ibidem*, s. 28.

bowiem, że utrzymanie w całkowicie zburzonych dzielnicach miejskich stanu prywatnej własności, przy konieczności podjęcia gigantycznego przedsięwzięcia odbudowy zniszczonej stolicy za pomocą jedynie dostępnych wówczas środków publicznych, wymaga zniesienia wszystkich przeszkód prawnych mogących utrudnić lub uniemożliwić ten proces²⁰³.

D.w.u.g.W nie był jednak typowym aktem nacjonalizacyjnym, charakterystycznym dla pierwszych lat PRL. Wyróżniało go to, że wykluczał odjęcie prawa własności nieruchomości bez jakiegokolwiek formy rekompensaty²⁰⁴. Byłym właścicielom lub ich następcom prawnym przyznano bowiem prawo do składania wniosków o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną²⁰⁵, w terminie 6 miesięcy od dnia objęcia gruntu w posiadanie przez gminę (art. 7 pkt 1 d.w.u.g.W). Wniosek rozpatrywany był pozytywnie jeżeli korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dało się pogodzić z przeznaczeniem gruntu według planu zabudowania²⁰⁶, a jeżeli chodziło o osoby prawne, gdy użytkowanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem w myśl planu zabudowania nie pozostawało w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi tej osoby prawnej (art. 7 pkt 2 d.w.u.g.W.). Korzystanie z gruntu, którego nie dało się pogodzić z przeznaczeniem w myśl planu zabudowania, względnie takie, które pozostawało w sprzeczności z zadaniami ustawowymi lub statutowymi osoby prawnej, należało rozumieć jako konieczność użycia nieruchomości na cele użyteczności publicznej. Nawet w takim przypadku należało jednak rozważyć, czy cel ten na pewno nie da się pogodzić z możliwością przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy²⁰⁷.

Mocą d.w.u.g.W zbudowano więc mechanizm osobliwego leasingu zwrotnego nieruchomości, tyle że wymuszonego i w każdym przypadku weryfikowanego przez państwo, które decydowało czy i kiedy jest możliwe oddanie nieruchomości byłemu właścicielowi do używania w przewidzianej prawem formie (wieczysta dzierżawa i prawo zabudowy). Władze nie mogły bowiem pozwolić sobie na wypłatę odszkodowań²⁰⁸ wszystkim byłym właścicielom przejętych nieruchomości. Ponadto nie wszystkie były państwu potrzebne. Z tego punktu widzenia, obie silne formy korzystania z nieruchomości nabrały charakteru rekompensaty za pozbawienie prawa do gruntu. Tym natomiast osobom, których nieruchomości były rzeczywiście niezbędne na cele użyteczności publicznej i z tego powodu

²⁰³ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 400.

²⁰⁴ M. Gdesz, *Rewindykacja ...*, s. 34.

²⁰⁵ Szerzej: P. Gołaszewski, *Ustalanie wysokości opłaty symbolicznej za użytkowanie wieczyste gruntów warszawskich*, cz. I i II, *Nieruchomości* 2008, Nr 1 i 2.

²⁰⁶ M. Gdesz, *Rewindykacja ...*, s. 44 - 47.

²⁰⁷ Tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 grudnia 2008 r., I SA/WA 1353/08, LEX nr 489185.

²⁰⁸ Z. A. Bukowska, *Prawo wieczyste...*, s. 21.

odmówiono im prawa przyznania wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy za czynszem symbolicznym, gmina zobowiązana była zaoferować w miarę posiadania zapasu gruntów, na tych samych warunkach, dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie (art. 7 pkt 4 d.w.u.g.W.)²⁰⁹. Co jednak najważniejsze, jeśli i to było niemożliwe²¹⁰ lub z jakichkolwiek innych przyczyn odmówiono byłemu właścicielowi uwzględnienia jego wniosku, a nawet w razie niezłożenia wniosku, gmina zobowiązana była do wypłaty odszkodowania (art. 7 pkt 5 d.w.u.g.W.).

Oceniając skutki d.w.u.g.W, należy zdawać sobie sprawę z tego, że istniejące do dziś na jego tle problemy spowodowane są przede wszystkim instrumentalnym stosowaniem prawa przez ówczesne organy administracji. Od samego początku praktyka rozpatrywania wniosków była nakierowana na ich nieuwzględnianie. Wszelkie wątpliwości interpretowano na niekorzyść wnioskodawców. W odpowiedzi na wnioski, wydawano najczęściej decyzje odmowne lub nawet nie wydawano żadnych decyzji. Niejednokrotnie odmowa była całkowicie bezpodstawniana, a uzasadnienie lakoniczne, np.: „korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela nie da się pogodzić z planem” lub „teren przeznaczony jest na spółdzielczą zabudowę mieszkalną”²¹¹. Gdyby d.w.u.g.W stosować zgodnie z jego literą, nie doszłoby do obecnego zagniatania stanu prawnego. Sprawy te dawno byłyby już załatwione, co najwyżej ich znaczenie byłoby marginalne. Tymczasem tak się nie stało. Przepisy d.w.u.g.W stosowano w taki sposób, aby możliwie długo nie tylko nie uwzględnić roszczeń byłych właścicieli, ale jednocześnie nie wypłacić przy tym żadnych odszkodowań²¹². Należne prawa do odszkodowań za przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości, przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 i art. 8 d.w.u.g.W, wygasły z dniem 1 sierpnia 1985 r. na mocy art. 89 ust. 1 u.g.g. Niewygasły jednak te roszczenia, które powstały w wyniku niewydania lub wydania odmownych decyzji z naruszeniem prawa²¹³. Ponadto, znaczna liczba wniosków o przyznanie wieczystych dzierżaw lub praw zabudowy (użytkowania wieczystego) pozostała bez jakiegokolwiek rozpoznania do dnia dzisiejszego. Jeśli więc osoba, której w trybie d.w.u.g.W odmówiono prawa do ustanowienia użytkowania

²⁰⁹ J. Forystek, *Problematyka nieruchomości zamiennych w dekrete o gruntach warszawskich*, Rejent 2010, Nr 12, s. 32 - 53.

²¹⁰ W. Białogłowski, R. Dybka, *Dekret o własności...*, s. 107.

²¹¹ A. Hetko, *Dekret Warszawski...*, s. 127.

²¹² M. Gdesz, *Rewindykacja...*, s. 34.

²¹³ J. Forystek, *Odpowiedzialność deliktowa za zaniechanie wydania decyzji administracyjnej*, Palestra 2017, Nr 5, s. 15 - 33; Ł. Węgrzynowski, *Ustanowienie użytkowania wieczystego w następstwie stwierdzenia nieważności decyzji z art. 7 dekretu warszawskiego*, Monitor Prawniczy 2017, Nr 5, s. 242 - 251; E. Stawicka, *Cywilnoprawna odpowiedzialność władzy publicznej za szkody wynikłe ze stosowania dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy*, Palestra 2006, Nr 11 - 12, s. 35.

wieczystego nieruchomości lub przyznania odszkodowania, uzyskała w trybie nadzorczym decyzję stwierdzającą nieważność albo stwierdzającą, że decyzja dekretowa została wydana z rażącym naruszeniem prawa, wówczas droga do uzyskania użytkowania wieczystego nieruchomości lub odszkodowania ponownie stawała się otwarta. Podstawę dochodzenia odszkodowania stanowił i nadal stanowi, uchylony z dniem 1 września 2004 r.²¹⁴ art. 160 §1 k.p.a. zgodnie z którym stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie odszkodowawcze za poniesioną rzeczywistą szkodę²¹⁵. Natomiast zgodnie z również uchylonym art. 160 §6 k.p.a. roszczenia o odszkodowania z tego tytułu, przedawniają się z upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja stwierdzająca nieważność wydanej ostatecznej decyzji dekretowej albo decyzja potwierdzająca jej wydanie z naruszeniem prawa, stały się ostateczne. Stosowanie uchylonych przepisów k.p.a. do naruszeń prawa dokonanych przed 1 września 2004 r., a potwierdzonych decyzjami nadzorczymi wydanymi zarówno przed, jak i po tej dacie, wynika z uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., który stwierdził, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, zastosowanie mają uchylone art. 160 §1 i 6 k.p.a.²¹⁶ W praktyce, odnosi się to do prawie wszystkich roszczeń reprivatyzacyjnych²¹⁷.

Stan ten dał początek zjawisku obrotu roszczeniami dekretowymi, ponieważ d.w.u.g.W. jako akt prawny nadal obowiązuje²¹⁸. Użyte w art. 7 pkt 1 d.w.u.g.W. sformułowanie „następcy prawni”, przesądziło o dopuszczalności zbywania roszczeń wynikających z jego treści, zarówno co do odszkodowań, jak i roszczeń lub ekspektatyw o ustanowienie praw dzierżawy wieczystej lub prawa zabudowy. Co ważne, może to następować zarówno w drodze czynności *inter vivos*, jak i *mortis causa*²¹⁹. Ustawodawca nie zacieśnił bowiem pojęcia następcy prawnego jedynie do następstwa uniwersalnego, czyli pod

²¹⁴ Art. 160 k.p.a. został uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z dniem 1 września 2004 r. (Dz.U. z 2004 Nr 162 poz. 1692).

²¹⁵ M. Gdesz, *Rewindykacja* ..., s. 104.

²¹⁶ III CZP 112/10, LEX nr 751460.

²¹⁷ J. Forystek, *Dochodzenie roszczeń reprivatyzacyjnych w świetle orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego*, Monitor Prawniczy 2011, Nr 21, s. 1136

²¹⁸ Uchylenie dekretu przewiduje dopiero art. 78 pkt. 2 projektu ustawy o zrekomensowaniu niektórych krzywd wyrządzonych osobom fizycznym wskutek przejęcia nieruchomości lub zabytków ruchomych przez władze komunistyczne po 1944 r. (tzw. duża ustawa reprivatyzacyjna).

<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304605/katalog/12466630#12466630>

²¹⁹ A. Hetko, *Dekret Warszawski*..., s. 211 - 219.

tytułem ogólnym (dziedziczenie)²²⁰. W wyniku obrotu omawianymi roszczeniami doszło w ostatnich latach do szeregu nadużyć i przestępstw²²¹. Niejednokrotnie transakcje te w istocie były cesją praw za niewspółmiernie niską cenę w stosunku do ich rzeczywistej wartości. Wykorzystywano konieczność przeprowadzenia długotrwałych i skomplikowanych postępowań administracyjnych jako argument mający przemawiać za zasadnością sprzedaży posiadanych praw przez osoby pierwotnie uprawnione. Zdarzały się także przypadki powoływania się na wpływy w organach administracji i wymiaru sprawiedliwości. Powstaje więc wątpliwość, czy przynajmniej niektórzy nabywający w ten sposób prawa wynikające z d.w.u.g.W., faktycznie nabyli je w sposób niewzruszalny. Zgodnie bowiem z art. 58 §1 i §2 k.c., czynność sprzeczna z ustawą, mająca na celu obejście ustawy lub sprzeczna z zasadami współżycia społecznego jest nieważna.

Przykładowo, powołanie się więc na możliwość uzyskania mienia poprzez dokonanie czynów zabronionych, co za tym idzie wprowadzenie zbywcy roszczeń w błąd, a przede wszystkim wykorzystanie przymusowego położenia, niedołęstwa lub niedoświadczenia tej osoby (wyzysk - art. 388 k.c.) prowadzi do wadliwego złożenia oświadczeń woli przez stronę (sprzedającą). Może to więc otwierać drogę do stwierdzenia nieważności względnej dokonanej czynności prawnej rozporządzenia roszczeniem w oparciu o art. 58 k.c.²²²

Ponadto, do zbadania prawidłowości postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawach prowadzonych na podstawie d.w.u.g.W. przez Prezydenta m. st. Warszawy, mocą szczególnej ustawy powołano specjalną komisję (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (u.s.u.d.r.)). Ustawodawca wyposażył nowopowstałe ciało w nadzwyczajne uprawnienia, nadając mu status rządowego²²³ organu administracji publicznej (art. 3 ust. 1 u.s.u.d.r.), z prawem do m. in. wydawania decyzji administracyjnych uchylających, utrzymujących w mocy lub umarzających zakończone prawomocnymi decyzjami postępowania dekretowe, włącznie (art. 29 u.s.u.d.r.). Decyzje te zapadają w wyniku prowadzenia przez komisję tzw. postępowania rozpoznawczego (art. 9 - 38 u.s.u.d.r.) w danej sprawie²²⁴.

²²⁰ M. Górski, *Problematyka własności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych*, Toruń 2006, s. 76.

²²¹ Por. F. Szpringer, *13 pięter*, Warszawa 2015, s. 98 - 103.

²²² P. Sobolewski [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 499.

²²³ W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2018, Nr 1, s. 16.

²²⁴ Szerzej: M. Pytlewska - Smółka, *Usuwanie skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych - próba analizy*, *Nowy Przegląd Notarialny* 2017, Nr 3, s. 25 - 32.

Szacuje się, że skala roszczeń wynikających z d.w.u.g.W. w Warszawie może sięgać nieruchomości o wartości ok. 20 mld zł²²⁵. Według danych z Białej księgi reprivatyzacji warszawskich nieruchomości, od 1990 r. następcy prawni dawnych właścicieli złożyli około 7 tys. wniosków o zwrot nieruchomości (czyli o przyznanie praw na podstawie art. 7 d.w.u.g.W. - F.P.). Władze Warszawy fizycznie zwróciły od tamtego czasu 4 tys. nieruchomości i wypłaciły 1,13 mld złotych odszkodowań. Obecnie toczy się ponad 3,5 tys. postępowań o zwrot nieruchomości warszawskich. Drugie tyle postępowań dotyczy wypłaty odszkodowań²²⁶.

Warto wspomnieć, że w praktyce pojawiają się przypadki, gdy dochodzi do jednoczesnego zwrotu części nieruchomości i nabycia przez byłych właścicieli lub ich następców prawnych, praw do odszkodowań. Dzieje się tak, gdy po wielu latach odmowna decyzja dekretowa zostaje wyeliminowana z obrotu prawnego, jednak część znajdujących się w budynku lokali została przed tym zdarzeniem wyodrębniona i stała się przedmiotem dalszego obrotu. W takiej sytuacji możliwe jest przyznanie wnioskodawcom użytkowania wieczystego jedynie co do udziału w nieruchomości, odpowiadającego lokalom wcześniej niewyodrębnionym. W pozostałej części byłym właścicielom służy roszczenie o odszkodowanie na podstawie art. 160 §1 k.p.a. Pomimo upływu wielu dziesięcioleci od wyodrębnienia i obrotu lokalami, termin przedawnienia tego roszczenia należy liczyć nie od chwili wyodrębnienia lokali, ale od chwili prawomocnego wyeliminowania z obrotu prawnego odmownej decyzji dekretowej. Źródła szkody nie stanowią bowiem w tym przypadku decyzje zezwalające na sprzedaż lokali w budynku, ale wadliwa decyzja dekretowa²²⁷.

Jak już wspomniano, pierwotnymi formami korzystania z nieruchomości w razie uwzględnienia wniosków złożonych w oparciu o d.w.u.g.W. było prawo zabudowy i wieczysta dzierżawa. Pewne wątpliwości wzbudziło zastosowanie tej drugiej instytucji. Po pierwsze, znalazłszy się w treści d.w.u.g.W., jej zastosowanie przewidziano jedynie do obszaru objętego jego działaniem, czyli m. st. Warszawy. Po drugie konstrukcja ta w przeciwieństwie do prawa zabudowy, nie była w ogóle uregulowana w polskim prawie²²⁸, pomimo, że przed wojną występowała w ramach systemów prawnych zaborców.

²²⁵ <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/bia-ksi-ga-reprivatyzacji-warszawskich-nieruchomo-ci>

²²⁶ Projekt ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji, s. 2, druk sejmowy nr 1056, źródło:

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/388E4550D1375BB1C12580750064F6C4/%24File/1056.pdf>

²²⁷ Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z 28 marca 2018, III CZP 46/17, LEX nr 2464490.

²²⁸ J. Winiarz, *Użytkowanie...*, s. 73.

Obie instytucje nie funkcjonowały długo w powojennym prawie. Wieczysta dzierżawa nie została w praktyce użyta, choć zdaniem Z. Bukowskiej, kilka tego typu umów mogło być zawartych na warszawskim Mokotowie²²⁹. Bardziej prawdopodobne jednak jest, że na terenie stolicy obie instytucje w ogóle nie zostały zastosowane, ponieważ pierwsze wnioski dekretowe zaczęto rozpatrywać dopiero w 1959 r.²³⁰, kiedy ustanawianie wieczystej dzierżawy i prawa zabudowy nie było już możliwe, a w wyniku ewentualnego pozytywnego rozpoznania wniosku dekretowego, właściwym prawem była własność czasowa.

Ustawodawca w ramach unifikacji prawa cywilnego (d.p.r.)²³¹, wspomnianym już d.p.w.p.r., zlikwidował wszelkie dzierżawy wieczyste i emfiteuzy oraz uchylił d.p.z. (art. II pkt. 7 d.p.w.p.r.). Ponadto art. XXXIX §1 i 2 d.p.w.p.r. stanowił iż, prawa zabudowy, ustanowione przed wejściem w życie prawa rzeczowego na gruntach, należących do Skarbu Państwa, związków samorządu terytorialnego lub innych osób prawnych prawa publicznego, mogły być zmienione przez umowę na własność czasową, przewidzianą w d.p.r. Dotyczy to również dzierżawy wieczystej w rozumieniu d.w.u.g.W. Przez przyznanie prawa zabudowy lub prawa dzierżawy wieczystej w rozumieniu d.w.u.g.W., należało od dnia wejścia w życie d.p.r. rozumieć przeniesienie własności gruntu za opłatą symboliczną z zastrzeżeniem powrotu własności na rzecz gminy m. st. Warszawy, stosownie do przepisów prawa rzeczowego. W ten sposób właściwą formą korzystania z nieruchomości warszawskich przez byłych właścicieli stała się własność czasowa. Zarówno ta ostatnia jak i umowy praw zabudowy zawarte przed wejściem w życie d.p.r., ostatecznie zniknęły wraz z pojawieniem się użytkowania wieczystego. Jeśli nie zostały wcześniej zamienione na własność czasową (zgodnie z art. XXXIX §1 d.p.w.p.r.), przekształcono je w nowe prawo na mocy art. 41 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (u.g.t.). Jednocześnie, zgodnie z art. 40 ust. 1 u.g.t. ilekroć dotychczasowe przepisy przewidywały zbywanie gruntów państwowych na własność czasową, należało przez to rozumieć oddawanie w użytkowanie wieczyste w trybie określonym w tej ustawie. W świetle powyższego trzeba podkreślić, że w latach 1946 - 1961 mogły istnieć w Polsce cztery rodzaje praw zabudowy: polskie prawa zabudowy powstałe w oparciu o d.p.z., rosyjska *zastrojka*, austriackie *Baurecht* i niemieckie *Erbbaurecht*²³².

²²⁹ Z. A. Bukowska, *Prawo wieczyste ...*, s. 21.

²³⁰ H. Ciepla, R. M. Sarbiński, K. Sobczyk - Sarbińska, *Roszczenia przysługujące ...*, s. 34.

²³¹ J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 153.

²³² G. Bieniek, G. Matusik [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 985.

Opisany ciąg zdarzeń normatywnych pozwala także zrozumieć, skąd wzięła się w Polsce liczna grupa nieruchomości²³³ o różnorodnym przeznaczeniu, będących przedmiotem użytkowania wieczystego. Natomiast w stolicy, gdzie d.w.u.g.W. nadal obowiązuje, uwzględnianie wniosków realizowane jest poprzez oddawanie nieruchomości w tę właśnie formę władania.

Prawo zabudowy, które do dzisiaj wykazuje niewątpliwe zalety, w wielu państwach zostało uznane za najbardziej dogodną formę korzystania z cudzego gruntu. Poza Niemcami i Austrią spotkać je można także w Belgii, Bułgarii, Finlandii, Hiszpanii, Holandii, we Włoszech²³⁴ a także na Litwie, w Estonii²³⁵, Chorwacji i Słowenii²³⁶. Powojenne prawo zabudowy w Polsce spotkało się jednak z krytyką, jako zbyt wąskie i mało elastyczne. Uwzględniało ono tylko jeden cel społeczno-gospodarczy jakim była zabudowa cudzego gruntu. Podnoszono, iż rozciąga się ono na nieruchomości gruntowe o szczególnym przeznaczeniu, pomija natomiast inne cele społeczne i gospodarcze²³⁷. W miarę powiększania się zasobów gruntów państwowych, poszukiwano takiej formy prawnej, która umożliwiałaby alienację gospodarczą także z uwagi na inne cele niż zabudowa, umożliwiałaby zabezpieczenie kredytów, a jednocześnie stwarzałaby dostateczne gwarancje amortyzacji inwestycji i nakładów poczynionych na grunt²³⁸. Obowiązujące wówczas prawo cywilne nie znało takiej odmiany prawa zabudowy, w której odrębna własność zabudowy byłaby związana z prawem do gruntu²³⁹. W polskiej instytucji, pod pojęciem „zabudowy” rozumiano jedynie budynek (art. 1 i 2 d.p.z.). Warto podkreślić, że od tego ograniczenia jest już wolne użytkowanie wieczyste, jednak w czasie prac nad unifikacją prawa cywilnego (d.p.r.) powstała następująca alternatywa: albo przyjąć instytucję prawa zabudowy sankcjonując jednocześnie dzierżawę wieczystą lub inną instytucję podobną, albo stworzyć formę prawną tak ogólną, by mogła objąć zarówno problematykę prawa zabudowy jak i dzierżawy wieczystej. Uznano za lepsze drugie rozwiązanie, między innymi z tego powodu, że archaiczny charakter dzierżawy wieczystej nie harmonizował z zasadami zunifikowanego

²³³ Por. H. Ciepla, R.M. Sarbiński, K. Sobczyk-Sarbińska, *Roszczenia przysługujące...*, s. 49.

²³⁴ M. Gluszek, *Użytkowanie wieczyste w kontekście rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, Świat Nieruchomości 2008, nr 4, s. 30 - 31.

²³⁵ K. Zaradkiewicz, *Kodyfikacja prawa cywilnego na Litwie, Łotwie i Estonii. Trzy drogi powrotu do tradycji zachodu*, Przegląd Legislacyjny 2003, nr 4, s. 35, 62.

²³⁶ K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy (Materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego)*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 2, s. 55; K. Zaradkiewicz, *Od tradycji ABGB do Acquis communautaire. Przemiany prawa cywilnego na Węgrzech i w Słowenii*, Przegląd Legislacyjny 2005, nr 1, s. 40.

²³⁷ A. Cisek [w:] E. Gniewek, *System ...*, Warszawa 2007, s. 143; J. Winiarz [w:] J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1976, s. 546.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe ...*, s. 179.

prawa²⁴⁰. W ślad za tym art. XXXVI d.p.w.p.r. zlikwidował wszelkie dzierżawy wieczyste i emfiteuzy, czyniąc właścicieli użytkowych jedynymi, pełnymi właścicielami nieruchomości dotychczas dzierżawionych wieczystie. Co jednak ciekawe mimo, że tak się stało, pozostawiono nadal obowiązek płacenia przez nich czynszu na rzecz byłych właścicieli zwierzchnich²⁴¹. Gospodarczą użyteczność tego rodzaju stosunków miała zaś wypełnić instytucja własności czasowej.

2.2 Własność czasowa

O ile z pewnością rozmiar upaństwowiania nieruchomości prywatnych w pierwszych latach powojennych należy oceniać krytycznie, nie sposób odmówić ówczesnemu ustawodawcy niedostrzeżenia wagi problemu zagospodarowywania tych nieruchomości, które wskutek tego szeroko zakrojonego procesu, pozostawały na pewien czas lub trwale nieprzydatne dla realizacji założonych celów państwa. Należy pamiętać, że w obowiązującym wówczas socjalistycznym systemie prawnym, restytucja prawa własności na rzecz byłych właścicieli była niemożliwa, gdyż koncentrowano się głównie na szczególnej ochronie własności społecznej oraz zasadzie jedności własności państwowej²⁴². Zjawisko czasowo nieprzydatnych państwu nieruchomości, już wówczas S. Szer postrzegał jako gospodarczo i społecznie niekorzystne, gdyż pozostawały one niewykorzystane, co było nawet jego zdaniem, sprzeczne ze społeczną funkcją własności. Własność czasowa miała więc umożliwiać gospodarczą eksploatację nieruchomości przez osoby trzecie do czasu, gdy staną się one potrzebne państwu lub innym podmiotom prawa publicznego²⁴³. Historycznie, istotną cechą własności w czasach rzymskich była wieczystość, manifestująca się niedopuszczalnością przenoszenia własności z zastrzeżeniem terminu końcowego lub warunku rozwiązującego. Zdaniem T. Giaro własność czasową oficjalnie dopuścił dopiero Justynian, umożliwiając dokonanie czasowej darowizny (*donatio ad tempus*)²⁴⁴.

Nowożytna własność czasowa jest pojęciowym odkryciem R. Iheringa, który wykazał, iż romanistycznemu pojęciu klasycznej własności, nie uchybia jej podział według

²⁴⁰ J. Wasilkowski, *Własność czasowa de lege lata i de lege ferenda*, Nowe Prawo 1957, nr 6, s. 4.

²⁴¹ J. Szonert, *Własność czasowa*, Palestra 1959, z. 1, s. 41.

²⁴² M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 69; zob. także: J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL*, Warszawa 1969, s. 26 - 40.

²⁴³ S. Szer, *Nowe prawo...*, s. 25.

²⁴⁴ T. Giaro, [w:] W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, *Prawo rzymskie...*, s. 370, cyt. za: R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 207.

czasokresów²⁴⁵. Niekiedy zaliczana jest do ograniczonych praw rzeczowych²⁴⁶. Taką właśnie konstrukcję przyjęto w art. 100 - 112 d.p.r. Własność czasowa powieliała pewne rozwiązania zawarte w konstrukcji prawa zabudowy. Identyczny był okres, na który można było przenieść własność na zbywcę, wynoszący od 30 do 80 lat, z możliwością przedłużania na kolejne dwudziestoletnie okresy (art. 100 § 2 d.p.r.). Także podmioty mogące przenosić prawo własności na określony czas ograniczono jedynie do Skarbu Państwa, związku samorządu terytorialnego albo innej osoby prawnej prawa publicznego (art. 100 § 1 d.p.r.). Konstrukcyjnie jednak, własność czasowa była zupełnie innym rozwiązaniem, aniżeli prawo zabudowy.

Przede wszystkim nie zerwano z zasadą *superficies solo cedit*. Nabywca nieruchomości uzyskiwał własność ograniczoną co do czasu trwania, lecz pełną co do treści²⁴⁷. W miejsce wyjątku od zasady akcesji, pojawił się więc wyjątek od zasady niedopuszczalności przeniesienia własności z zastrzeżeniem warunku lub terminu (wyrażonej w art. 45 d.p.r.)²⁴⁸. Można powiedzieć, że podzielność tej własności występowała nie w układzie pionowym, lecz poziomym (co do czasu trwania). Zamiast odrębnej własności budynków występowało stałe obciążenie prawa własności czasowej tzw. prawem powrotu, czyli terminem wraz z upływem którego własność nieruchomości powracała do zbywcy²⁴⁹. Obciążenie to było ograniczonym prawem rzeczowym²⁵⁰ (art. 108 d.p.r.), co stanowiło kluczowe rozwiązanie w konstrukcji własności czasowej, ponieważ była to swego rodzaju sankcja na wypadek niedotrzymywania przez właściciela czasowego warunków umowy (np. niewybudowanie budynku) oraz gwarancja powrotu własności nieruchomości do publicznego właściciela wraz z upływem umówionego okresu. Co jednak ciekawe, prawo powrotu mogło być prawem zbywalnym. Właściciel mógł przenieść to prawo zarówno na rzecz osób fizycznych i prawnych, ale także na rzecz Skarbu Państwa, gdy właścicielem był związek samorządu terytorialnego albo inna osoba prawa publicznego, lub innej osoby prawa publicznego, gdy właścicielem był związek samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa.

W przypadku przeniesienia prawa powrotu przez właściciela nieruchomości na rzecz osoby fizycznej lub prawnej (np. spółdzielni, spółki prawa handlowego), właścicielowi czasowemu przysługiwało prawo pierwokupu (art. 109 d.p.r. *ab initio*), chyba, że kupującym był Skarb Państwa lub inna osoba prawa publicznego (art. 109 d.p.r. *ab fine*). Wykonanie

²⁴⁵ F. Zoll, *Prawo cywilne...*, s. 162.

²⁴⁶ P. Wancke, *Nieruchomości. Leksykon ...*, s. 263.

²⁴⁷ J. Wasilkowski, *Własność czasowa de lege lata...*, s. 8.

²⁴⁸ S. Szer, *Nowe prawo...*, s. 25.

²⁴⁹ A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2005, s. 199; J. Wasilkowski, *Zarys...*, s. 154.

²⁵⁰ H. Ciepla, R.M. Sarbiński, K. Sobczyk - Sarbińska, *Roszczenia przysługujące...*, s. 35.

prawa pierwokupu było jedyną drogą do uzyskania pełnej własności przez właściciela czasowego. W żadnym innym wypadku nie mógł on domagać się nabycia własności nieruchomości. Co ważne, jeśli właściciel czasowy nie skorzystał z prawa pierwokupu prawa powrotu, zgodnie z art. 110 d.p.r. przedłużenie terminu powrotu stawało się niedopuszczalne. Tym samym nabywca prawa powrotu wraz z upływem jego terminu stawał się właścicielem nieruchomości. Nie wiadomo więc czy świadomie, ustawodawca dopuścił ewentualność, aby w ramach własności czasowej prawa do jednej nieruchomości przysługiwały dwóm podmiotom niepublicznym, jednemu jako swoistemu *dominus directus* (nabywca prawa powrotu), a drugiemu jako *dominus utile* (właściciel czasowy). Pod tym względem własność czasowa przypominała zatem emfiteuzę²⁵¹.

Podobnie jak prawo zabudowy i użytkowanie wieczyste, do swego powstania i przeniesienia²⁵² własność czasowa wymagała wpisu w księdze wieczystej (art. 101 d.p.r.). O ile strony umowy nie postanowiły inaczej, właścicielowi czasowemu przysługiwały wszystkie uprawnienia jakie daje prawo własności, a więc mogło dojść do jego przeniesienia drogą dziedziczenia, sprzedaży, można było także ustanowić hipotekę, użytkowanie czy służebność²⁵³. Powstanie własności czasowej nie było jednak dopuszczalne, jeśli nieruchomość była obciążona prawami osób trzecich innymi niż służebności (art. 102 d.p.r.). Niemożliwe było również powstanie i istnienie prawa własności czasowej, bez powiązania z prawem powrotu²⁵⁴.

Co jednak najważniejsze, własność czasowa mogła, choć nie musiała być prawem celowym. Art. 103 d.p.r. dopuszczał określenie sposobu korzystania z nieruchomości w umowie, nie było to jednak warunkiem koniecznym. Natomiast jeśli już następowało określenie sposobu korzystania w umowie, wówczas roszczenia przysługujące uprawnionemu do wykonania prawa powrotu mogły być ujawniane w księdze wieczystej. Co ciekawe, niekoniecznie musiało to następować w formie wpisu w treści księgi wieczystej. Zdaniem J. Szonerta użycie w treści dekretu sformułowania „ujawnienie w księdze wieczystej” jest pojęciem szerszym niż „wpis do księgi wieczystej”. Skoro więc art. 103 d.p.r. nie wymaga „wpisu do księgi wieczystej”, wystarczające będzie więc złożenie aktu notarialnego

²⁵¹ J. Szonert, *Własność ...*, s. 48 - 49.

²⁵² J. Wasilkowski, *Własność według prawa rzeczowego. Charakterystyka ogólna*, Przegląd Notarialny 1947, z. 1, s. 54.

²⁵³ Z. A. Bukowska, *Prawo wieczyste ...*, s. 26.

²⁵⁴ J. Winiarz [w:] J. Ignatowicz (red.), *System ...*, s. 546.

zawierającego w swej treści roszczenia uprawnionego do powrotu, do zbioru dokumentów księgi wieczystej²⁵⁵.

W przypadku ustanowienia własności czasowej z przeznaczeniem pod zabudowę, prawo to było już wyłącznie prawem celowym. Strony musiały określić termin rozpoczęcia i zakończenia robót, rodzaj budynków i innych urządzeń oraz warunki ich wykonania, a nadto szereg innych przewidzianych w ustawie kwestii i to pod sankcją bezskuteczności umowy o przeniesienie własności na oznaczony okres czasu²⁵⁶. Należy uznać, że tak skonstruowane zabezpieczenie realizacji zamierzonego przez właściciela zbywającego nieruchomości celu, było w tej instytucji wystarczające. Ponadto analiza treści art. 103 d.p.r. prowadzi do wniosku, że możliwość wykonania prawa powrotu pełniła wspomnianą już rolę sankcji, na wypadek korzystania z nieruchomości w sposób sprzeczny z umową, co wzmacniało kontrolną funkcję właściciela nad działaniami właściciela czasowego.

Ustawodawca nie określił jednolitych zasad wynagradzania jakie powinien uiszczać właściciel czasowy za uzyskanie swojego prawa. Mogło ono być spełniane w pieniądzu, ale również i innych świadczeniach okresowych²⁵⁷. Podobnie w razie wygaśnięcia własności czasowej, rozliczenie co do zasady pozostawiono stronom. Jeśli nie przewidziano tego w umowie, właściciel zwracał jedną czwartą część wartości pozostawianych budowli i urządzeń, za wyjątkiem tych, które wzniesiono wbrew postanowieniom umowy (art. 112 §1 d.p.r.). Roszczenie to można było także zabezpieczyć prawem zastawu, wartości hipotek traconych przez osoby trzecie w wyniku wygaśnięcia własności czasowej (art. 112 §2 d.p.r.). Także i w tym przypadku widoczne jest podobieństwo do późniejszego uregulowania losu hipotek na gasnącym użytkowaniu wieczystym (art. 101 u.k.w.h.).

Podzielone natomiast były poglądy odnośnie możliwości zrzeczenia się własności czasowej. Czynność taką dopuszczali J. Szonert²⁵⁸ oraz J. Wasilkowski²⁵⁹, wywodząc jej dopuszczalność z faktu, iż choć własność taka była ograniczona co do czasu trwania, to pełna co do treści i wynikały stąd te same uprawnienia jak w przypadku własności nieograniczonej terminem. Odmiennego zdania był L. Domański, w ocenie którego rozwiązanie własności czasowej mogło nastąpić jedynie w trybie porozumienia stron umowy²⁶⁰.

²⁵⁵ J. Szonert, *Własność ...*, s. 44.

²⁵⁶ J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 185.

²⁵⁷ Z. A. Bukowska, *Prawo wieczyste ...*, s. 26.

²⁵⁸ J. Szonert, *Własność ...*, s. 51.

²⁵⁹ J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe ...*, s. 177.

²⁶⁰ L. Domański, *Nowy ustrój hipoteczny w ujęciu porównawczym dla obszaru Kodeksu Napoleona*, Przegląd Notarialny 1947, z. 4, s. 294 - 295.

Instytucja własności czasowej również nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań. Najmocniej chyba skrytykował ją J. Szonert twierdząc, że ujemne cechy tej instytucji są tak liczne, że znacznie przewyższają jej zalety. Autor ten dokonał krytyki własności czasowej z punktu widzenia jej roli ekonomicznej. Do jej wad zaliczył negatywne skutki dla właściciela czasowego w razie niedotrzymania terminu zabudowy nieruchomości, niekorzystne dla stron zasady rozliczania wartości nakładów poniesionych na budynek po wygaśnięciu własności czasowej, niepewność przedłużenia umowy, potencjalne spory sądowe na tym tle i obciążenie państwa kosztami zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych byłych właścicieli czasowych²⁶¹. Z kolei F. Zoll zwrócił uwagę na nieprawidłowe nazewnictwo zastosowane przez ustawodawcę. Konstrukcja ta jest, zdaniem tego Autora, w istocie czasowym rozporządzeniem prawem bezterminowym. Prawdziwa własność czasowa polegałaby na tym, że wskutek jej nabycia prawo to wygasałoby u zbywcy *ex lege* oraz powstawałoby u nabywcy *ex lege*, a następnie w ramach powrotu wygasałoby u nabywcy i powstawałoby u zbywcy²⁶².

Najtrafniej jednak niedoskonałość tej instytucji ujął S. Szer. Jego zdaniem, w opinii pragnących budować na gruntach oddanych na własność czasową, zawiera ona w sobie pewną sprzeczność, która co prawda nie razi prawników, ale w rozumieniu opinii publicznej, koliduje z istotą własności. „Cóż to za własność” - pisze S. Szer - „która choć w zasadzie pełna co do treści, ograniczona jest jednak co do czasu trwania?”²⁶³ Należy zgodzić się z tym poglądem. Odbiór społeczny konstrukcji prawnej, zwłaszcza takiej, która służyć ma zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli jest bardzo istotną cechą każdego rozwiązania prawnego, której nie sposób zignorować. W przypadku własności czasowej, brak wyjątku od zasady akcesji, a tym samym pozbawienie właściciela czasowego świadomości posiadania trwałej własności swojego domu, rozumianego jako budynek w którym zamieszkuje, powoduje poczucie, jakoby posiadał on nie własną nieruchomość, ale jedynie „wypożyczoną” i prowizoryczną²⁶⁴. Wydaje się jednak, że upadek własności czasowej był przede wszystkim wynikiem obowiązujących wówczas założeń doktrynalnych zgodnie z którymi, dominującą rolę pełnić miała własność państwowa. Własności czasowej zarzucano bowiem uszczuplanie państwowego zasobu gruntów i tendencje reprivatyzacyjne²⁶⁵. Kompleksowo ułomnościom tym zadośćuczynić miało mające dopiero się narodzić, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości. Prawo, które z jednej strony utrzymywało prawo

²⁶¹ J. Szonert, *Własność ...*, s. 57.

²⁶² Cyt. za M. Warciński, *Służebności gruntowe według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 101.

²⁶³ S. Szer, *Użytkowanie gruntów ...*, s. 79.

²⁶⁴ M. Rojewski, *Prawo użytkowania ...*, s. 31.

²⁶⁵ J. Winiarz [w:] J. Ignatowicz (red.), *System ...*, s. 547.

własności nieruchomości w ręku państwa, a równocześnie pozwalało użytkownikowi wieczystemu pozostawać pełnoprawnym właścicielem budynku.

Bezpośrednio, powstanie użytkowania wieczystego poprzedziły zdarzenia ustawodawcze i dyskusje doktrynalne z lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Wśród tych pierwszych na szczególne podkreślenie zasługują dekret z 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (d.o.m.m.j.), a następnie ustawa z 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych 9 u.s.m.d.b.). Oba akty obrazują ożywione poszukiwania odpowiedniej formy prawnej korzystania z gruntów państwowych na cele mieszkaniowe, związane z szeroko zakrojoną wówczas industrializacją naszego kraju. Budowa obiektów przemysłowych takich jak huta pod Krakowem, zakłady petrochemiczne w Płocku, zakłady azotowe we Włocławku i Puławach, nowych kopalń w Katowicach, Dąbrowie Górniczej, Bytomiu i Sosnowcu czy fabryk sprzętu komunikacyjnego w Świdniku, Lublinie i Mielcu, wymagała zatrudnienia wielu pracowników. Nie tylko budowali oni wspomniane zakłady przemysłowe, ale również po zakończeniu inwestycji byli zatrudniani w tych ośrodkach przemysłowych. Efektem towarzyszącym migracji ludności do miast, które stawały się ośrodkami przemysłowymi, był brak mieszkań. Odbudowa Warszawy, budowa osiedli Nowej Huty i Nowych Tych dawały możliwość poprawy warunków mieszkaniowych zbyt wąskiej grupie ludności kraju²⁶⁶. Rozwiązanie tego problemu stało się więc dla władz zadaniem pierwszoplanowym²⁶⁷. Oczywistym stało się, że zmiany w dziedzinie zatrudnienia wpłyną na procesy urbanizacyjne, zwłaszcza w miastach²⁶⁸.

Na mocy d.o.m.m.j., umożliwiono oddawanie nieruchomości będących jednorodziennymi domami mieszkalnymi z zabudowaniami gospodarczymi i przylegającymi bezpośrednio podwórzami, ogrodami lub sadami, o ile nie stanowiły one nieodłącznej części składowej gospodarstw rolnych (art. 2 ust. 1 pkt. 1 d.o.m.m.j.) w dzierżawę. Dotyczyło to również działek ziemi o powierzchni nie przekraczającej 1.000 m² przeznaczonych na cele indywidualnego budownictwa domów jednorodzinnych i położonych na terenach w tym celu wydzielonych (art. 2 ust. 1 pkt. 2 d.o.m.m.j.). Co ważne, dopuszczono sprzedaż budynków wraz z ustanowieniem odpłatnego użytkowania jako „prawa wieczystego”, co do domów i samego tylko takiegoż prawa, co do działek niezabudowanych, ale przeznaczonych pod taką

²⁶⁶ J. Kaliński, *Historia gospodarcza Polski Ludowej*, Białystok 2005, s. 54.

²⁶⁷ M. Rojewski, *Prawo...*, s. 8.

²⁶⁸ A. Jezierski, B. Petz, *Historia gospodarcza Polski Ludowej 1945 - 1985*, Warszawa 1988, s. 180.

zabudowę. Zarówno w pierwszym jak i drugim przypadku budynek stanowił odrębny od gruntu przedmiot własności. W ten sposób polski ustawodawca po raz drugi od czasu d.p.z., zerwał z zasadą akcesji. Tak rozumiane użytkowanie „wieczyste” nie było jednak jeszcze późniejszym „użytkowaniem wieczystym”. Na razie wzbogacono katalog form korzystania z gruntów państwowych o nowe prawo²⁶⁹. Bardziej przypominało ono bezterminowe użytkowanie znane ustawodawstwu radzieckiemu²⁷⁰. Zawarcie umowy następowało po uprzednim wydaniu aktu administracyjnego w postaci orzeczenia właściwego miejscowo prezydium powiatowej lub dzielnicowej rady narodowej. Użytkowanie działki było prawem odpłatnym (1% wartości nieruchomości w stosunku rocznym) i dziedzicznym. Natomiast jego zbywanie wraz z budynkami wymagało zgody właściwego prezydium, ale już szczebla wojewódzkiego²⁷¹ (art. 11 d.o.m.m.j.).

Także i ta forma korzystania z nieruchomości państwowych dla celów mieszkaniowych nie przetrwała długo. Głównym powodem eliminacji d.o.m.m.j. było ograniczenie stosowania użytkowania jedynie do przypadków wyjątkowych (art. 3 ust. 1 d.o.m.m.j.) oraz utrudniona możliwość finansowania budownictwa indywidualnego poprzez kredyty zabezpieczone hipoteką²⁷². W tej sytuacji ustawodawca zdecydował się sięgnąć do istniejącej w obowiązującym nadal d.p.r., instytucji własności czasowej. U.s.m.d.b., uchyliła d.o.m.m.j., wprowadzając jednocześnie, możliwość sprzedaży na własność czasową stanowiących własność państwa domów jednorodzinnych, małych domów mieszkalnych o najwyżej czterech lokalach mieszkalnych, domów wielomieszkaniowych oraz działek budowlanych (art. 2 u.s.m.d.b.), o ile były one położone na terenie miast i osiedli. Podobnie jak w przypadku poprzedniej regulacji, budynki położone na gruntach sprzedanych w trybie ustawy na własność czasową, były przedmiotem odrębnej od gruntu własności (art. 6 u.s.m.d.b.)²⁷³. Zdaniem Z. A. Bukowskiej, instytucja własności czasowej była konstrukcją najbardziej dojrzałą z formalno - prawnego punktu widzenia, w latach 1945 - 1961²⁷⁴.

Obok intensywnej działalności ustawodawczej mającej na celu poszukiwanie właściwej formy korzystania z gruntów państwowych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych zmieniającego się strukturalnie społeczeństwa, toczono ożywioną dyskusję w czasie prac powołanej ponownie do życia Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministrze

²⁶⁹ J. Winiarz [w:] J. Ignatowicz (red.), *System ...*, s. 547.

²⁷⁰ J. Winiarz, *Prawo wieczystego użytkowania*, Warszawa 1970, s. 15, przyp. 11.

²⁷¹ *Ibidem*, s. 16.

²⁷² Z. A. Bukowska, *Prawo wieczyste ...*, s. 35.

²⁷³ S. Szer, *Użytkowanie gruntów ...*, s. 76.

²⁷⁴ Z. A. Bukowska, *Prawo wieczyste ...*, s. 32.

Sprawiedliwości²⁷⁵. Również tutaj jednym z głównych zagadnień była kwestia uregulowania w przyszłej kodyfikacji cywilnej statusu budynków istniejących na cudzym gruncie bez należytej ku temu podstawy prawnej²⁷⁶. Postulowano nawet wprowadzenie prawa powierzchni, przywołując praktykę sądową terenów dawnego Królestwa Polskiego (Kongresowego), uznającą odrębną od gruntu własność budynków²⁷⁷.

Analizując dokonania ostatniego dziesięciolecia poprzedzającego wprowadzenie do polskiego systemu prawnego użytkowania wieczystego można zauważyć nie tylko dostrzegane przez wielu autorów²⁷⁸ poszukiwanie właściwej formy korzystania z państwowych gruntów w celu realizacji celów mieszkaniowych, ale także ewolucję w podejściu ustawodawcy do akceptacji wyjątku od zasady *superficies solo cedit*. Począwszy od pierwszego sygnału wyrażonego w krótko obowiązującym d.p.z., od którego następnie odeszło prawo rzeczowe z 1946 r. (własność czasowa), aż wreszcie do akceptacji tego rozwiązania zarówno w powiązaniu z prawem na rzeczy cudzej jakim było użytkowanie dekretu z 1952 r., jak i z własnością czasową z ustawy 1957 r. Ugruntowanie tego stanowiska nastąpiło powołując do życia ustawą z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a następnie w 1964 r. kodeksem cywilnym²⁷⁹, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości.

2.3 Użytkowanie wieczyste w okresie od 1961 do 1990 r.

W tym miejscu należy skoncentrować się na rozważaniach dotyczących celów mających być realizowanymi przy pomocy użytkowania wieczystego, w chwili jego wprowadzenia do systemu prawnego. Pozostałe aspekty kształtu nowej instytucji są dość dobrze opracowane w literaturze²⁸⁰.

Podobnie jak w przypadku wcześniejszych form korzystania z gruntów państwowych, u podstaw powstania użytkowania wieczystego legła jego funkcja społeczno - gospodarcza związana z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych obywateli. Miało ono stanowić zastępczą

²⁷⁵ A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 199.

²⁷⁶ J. Winiarz, *Prawo...*, s. 19.

²⁷⁷ *Ibidem*, s. 18; szerzej zob.: Z. Truskiewicz, *Użytkowanie...*, s. 85 - 87.

²⁷⁸ M. Rojewski, *Prawo...*, s. 31; C. Woźniak, *Użytkowanie...*, s. 8 - 17; J. Winiarz [w:] J. Ignatowicz (red.), *System ...*, s. 547; J. Winiarz, *Prawo...*, s. 17-19; J. Winiarz, *Użytkowanie...*, s. 87; S. Szer, *Użytkowanie gruntów...*, s. 49.

²⁷⁹ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 16, poz. 93.

²⁸⁰ Obok wyżej cytowanych: A. Kopff, *Charakter prawny wieczystego użytkowania*. „Studia Cywilistyczne” 1967, t. IX; S. Breyer, *Użytkowanie wieczyste*, Katowice 1965; S. Szer, *Użytkowanie wieczyste*, Państwo i Prawo 1964, z. 1; S. Breyer, *Prawo wieczystego użytkowania*, Państwo i Prawo 1962, z. 8 - 9.

formę długotrwałego korzystania z gruntów państwowych w celach budownictwa, głównie mieszkaniowego. Starano się stworzyć taką konstrukcję prawną, która z jednej strony utrzymywałaby własność państwową, z drugiej umożliwiałaby rozwój budownictwa o charakterze normatywnym²⁸¹. Nowo ukształtowane prawo nie służyło jednak jedynie tym celom.

W warunkach gospodarki uspołecznionej PRL, cele jakie można było realizować przy pomocy nieruchomości państwowych oddanych w użytkowanie wieczyste, były ściśle związane z charakterem prawnym podmiotów mogących nabyć takie prawo. Krąg osób mogących uzyskać użytkowanie wieczyste nieruchomości państwowych był szeroki, ale ograniczony²⁸². Można powiedzieć, że rodzaj podmiotu determinował cel, odwrotnie niż w chwili obecnej, gdy fakt kto jest użytkownikiem wieczystym ma mniejsze znaczenie. Liczy się natomiast jaki cel ma on realizować poprzez swoje prawo.

Tereny państwowe mogły więc być przekazywane w użytkowanie wieczyste, osobom fizycznym i innym osobom prawnym (art. 3 ust. 1 u.g.t.) oraz spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego (art. 3 ust. 3 u.g.t.). Z prawa tego skorzystać mogły też kościoły i związki wyznaniowe na cele związane zaspokajaniem potrzeb religijnych, osoby fizyczne jeśli nieruchomość zabudowana była obiektem zabytkowym, a rozporządzenie nią następowało w celu jego odbudowy lub remontu oraz obce przedstawicielstwa dyplomatyczne, konsularne i organizacje międzynarodowe²⁸³. Podmiotami użytkowania wieczystego nie mogły być natomiast jednostki państwowe, organizacje polityczne, związki zawodowe oraz wszelkie organizacje spółdzielcze, z wyjątkiem spółdzielni budownictwa mieszkaniowego. Jednostki te, mogły korzystać ze specjalnie dla nich przygotowanej w ustawie, instytucji użytkowania. W PRL istniały jednak organizacje społeczne, co prawda zwykle podporządkowane władzy²⁸⁴, ale pozostające poza wyżej przytoczonym katalogiem wyłączeń, a więc mające przymiot innych osób prawnych w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.g.t.²⁸⁵ W literaturze wymienia się jako przykłady Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Związek Harcerstwa Polskiego, zrzeszenia sportowe, Polski Czerwony Krzyż, Polskie Towarzystwo Turystyczno Krajoznawcze pod warunkiem korzystania z gruntu jedynie dla realizacji celów statutowych²⁸⁶. Dodatkowo na podstawie art. 40 u.g.t. istniejące w dniu wejścia w życie ustawy, prawa własności czasowej,

²⁸¹ J. M. Łukasiewicz (red.), *Instytucje prawa rzeczowego. Repetytorium*, Warszawa 2016, s. 211.

²⁸² S. Grzybowski, J. Skąpski, S. Wójcik, *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 1988, s. 359.

²⁸³ *Ibidem*, s. 360.

²⁸⁴ E. Modzelewska, *Polityka państwa wobec sektora społecznego w ujęciu historycznym*, Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2012, Nr 1, s. 37.

²⁸⁵ T. Smoczyński, *Użytkowanie terenów państwowych w miastach i osiedlach*, Palestra 1971, z. 2, s. 27.

²⁸⁶ J. Winiarz [w:] J. Ignatowicz (red.), *System ...*, s. 558; S. Breyer, *Prawo ...*, s. 315.

prawa zabudowy, prawa wieloletniej dzierżawy lub użytkowania gruntu jako prawa wieczystego albo zarząd i użytkowanie gruntu (nieruchomości), ustanowione na rzecz innych jednostek niż państwowe, stały się prawem użytkowania wieczystego w rozumieniu u.g.t., w przypadkach i na warunkach, które określił później Minister Gospodarki Komunalnej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. W ten sposób niektóre podmioty, mimo że objęte były ustawowym wyłączeniem, stały się jednak z mocy prawa użytkownikami wieczystymi²⁸⁷. Płyne stąd wniosek, że wprowadzone przez u.g.t. wyłączenia znajdowały zastosowanie, ale tylko do praw ustanawianych w jej trybie.

W ten sposób, mimo braku jednoznacznego sformułowania ustawowego, użytkowanie wieczyste mogło stanowić środek realizacji nie tylko celów mieszkaniowych, ale również takich, które były przedmiotem działalności podmiotów, będących innymi osobami prawnymi, ale pozostającymi poza kręgiem wyłączeń przewidzianych w u.g.t.

W swej pierwotnej formie użytkowanie wieczyste nie służyło natomiast celom realizowanym przez przedsiębiorstwa państwowe. Pomimo posiadania osobowości prawnej, podmioty te, mające wówczas przymiot organów państwa, literalnie wyłączono z kręgu potencjalnych użytkowników wieczystych²⁸⁸ (jednostki państwowe - art. 3 ust. 1 u.g.t.). Dlatego do 1990 r., nieruchomości państwowe wykorzystywane dla realizacji zadań gospodarczych nie były oddawane w użytkowanie wieczyste.

Od chwili pojawienia się użytkowania wieczystego w polskim systemie prawnym toczyła się dyskusja co do jego charakteru prawnego. Początkowo przeważał pogląd, że jest ono ograniczonym prawem rzeczowym²⁸⁹. Stanowiskiem tym zachwiało pojawienie się przepisów dotyczących użytkowania wieczystego w systematyce kodeksu cywilnego, pomiędzy przepisami regulującymi własność, a ograniczonymi prawami rzeczowymi²⁹⁰. A. Kopff poddając w wątpliwość dychotomiczny podział praw rzeczowych na własność i inne prawa rzeczowe, rozważał uznanie prawa użytkowania wieczystego za specyficzny rodzaj własności podzielonej co do treści, powstałej na podobieństwo francuskiej koncepcji rozczłonkowania prawa własności²⁹¹, tzw. dekompozycji²⁹². Pogląd ten wydaje się słuszny. Nie ma żadnych przeszkód, poza uprzedzeniami natury historycznej, aby użytkowanie wieczyste zakwalifikować jako specyficzny rodzaj własności podzielonej co do treści. Jest

²⁸⁷ S. Breyer, *Prawo ...*, s. 316.

²⁸⁸ T. Smoczyński, *Użytkowanie terenów...*, s. 29.

²⁸⁹ Zamiast wielu zob.: S. Rudnicki, *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, Nowe Prawo 1970, nr 12, s. 1771.

²⁹⁰ S. Breyer, „Użytkowanie wieczyste”, *Jan Winiarz*, Warszawa 1967: [recenzja], *Palestra* 1968, nr 12/6, s. 76.

²⁹¹ A. Kopff, *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, *Studia Cywilistyczne*, t. IX, Kraków 1967, s. 9 - 11.

²⁹² Szerzej: T. Kurowska, *Upowszechnianie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 76 - 83; W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 107 - 116.

ono już wolne od feudalnych anachronizmów, w których główna linia podziału własności związana była ze stanowym charakterem społeczeństw, co dopiero w następstwie kształtowało wiązki praw do poszczególnych płaszczyzn własności nieruchomości. Na takim stanowisku stanęli również autorzy projektu kodeksu cywilnego, klasyfikując użytkowanie wieczyste pod względem społeczno - ekonomicznym, jako pozbawiony feudalnych elementów rodzaj własności podzielonej. Natomiast z punktu widzenia czysto formalnego, użytkowanie wieczyste traktowano wówczas jako ograniczone prawo rzeczowe²⁹³.

W judykaturze zagadnienie to rozstrzygnął Sąd Najwyższy przy okazji oceny istnienia po stronie użytkownika wieczystego legitymacji czynnej i biernej w sprawach dotyczących ustanowienia służebności drogi koniecznej²⁹⁴. Zdaniem sądu użytkowanie wieczyste jest nową postacią prawa rzeczowego o odrębnej od ograniczonych praw rzeczowych treści oraz jest ono bliższe własności, aniżeli tym prawom²⁹⁵. Na marginesie, pogląd wyrażony w uchwale SN III CZP 98/68, co do pozycji użytkownika wieczystego jako uprawnionego do kierowania wobec niego wniosków o ustanowienie służebności gruntowych, w ostatnich latach ulega odwróceniu²⁹⁶.

Nawiązując do zagadnienia użytkowania wieczystego jako konstrukcji mocno zbliżonej do prawa własności, należy zaznaczyć, że podstawą definiującą to prawo jako prawo celowe było, podobnie jak w chwili obecnej, umowne przeznaczenie wyrażone w elemencie różnicującym art. 140 i 233 k.c. Cecha ta jest niezmienna i podobnie jak wyjątek od zasady akcesji, stanowi czynnik kształtujący większość uprawnień użytkownika wieczystego²⁹⁷. Powinien on zawsze, niezależnie od obowiązujących przepisów, wykonując swoje prawo poruszać się w granicach określonych przez umowę.

Podobnie jak w chwili obecnej, istotną rolę w określeniu przeznaczenia nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste odgrywał plan zagospodarowania przestrzennego. U.g.t. określając swój terytorialny zakres działania, wyznacza go nie granicami administracyjnymi miast, ale granicami planów zagospodarowania przestrzennego, uwzględniających również tereny dopiero przewidziane do rozbudowy miasta (art. 1 ust. 1 pkt. 2 u.g.t.)²⁹⁸. Określone przez plan przepisy definiowały dopuszczalne przeznaczenie wszystkich nieruchomości znajdujących się na obszarze objętych jego postanowieniami, a zatem w sposób bezpośredni

²⁹³ J. Winiarz, *Użytkowanie...*, s. 187.

²⁹⁴ S. Rudnicki, *Charakter prawny...*, s. 1772.

²⁹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 17 stycznia 1969, III CRN 360/68, LEX nr 932; uchwała Sądu Najwyższego z 22 października 1968, III CZP 98/68, LEX nr 903.

²⁹⁶ Zob.: rozdział 4, pkt 4.3, s. 136 - 138.

²⁹⁷ S. Rudnicki, *Charakter prawny...*, s. 1774.

²⁹⁸ W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*, Katowice 1978, s. 125.

kształtowały przeznaczenie nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste. Chodzi w tym przypadku o wykreowanie tzw. przeznaczenia w rozumieniu planistycznym²⁹⁹. Pod tym pojęciem należy rozumieć wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów planowania przestrzennego, prawa budowlanego i innych określających dopuszczalną zabudowę na danym obszarze, normy nakreślające brzegowe ramy celu i sposobu korzystania z nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste. W art. 4 ust. 1 u.g.t. dopuszczającym ustanowienie użytkowania wieczystego jedynie jeśli jest to zgodne z planami zagospodarowania przestrzennego, nakreślono umowne przeznaczenie nieruchomości jako co najmniej takie, jakie jest przeznaczenie terenu w rozumieniu planistycznym. Świadczy o tym użyte w ustawie słowo, „zgodne”. Wynika z niego, że zakres ustanowionego w umowie celu i sposobu korzystania z nieruchomości powinien być co najwyżej tożsamy z ustaleniami planu. Może być węższy, ale nie może być szerszy. Konstrukcja ta jest aktualna również obecnie, jednak z uwagi na większą złożoność przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ich kluczową rolę przy określaniu celów użytkowania wieczystego, będzie przedmiotem szczegółowego opracowania w dalszej części rozprawy (rozdział 4, pkt 4.1, s. 116).

Okres funkcjonowania prawa użytkowania wieczystego do 1990 r. obfitował zarówno w szereg zmian ustawodawczych jak i pojawienie się bogatego dorobku judykatury, zmierzających do eliminacji niejasności w stosowaniu nowego prawa. Sąd Najwyższy jednoznacznie rozstrzygnął wątpliwości co do charakteru prawnego użytkowania wieczystego i usytuował je jako prawo pośrednie pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi³⁰⁰. Ponadto rozważano wzajemne relacje pomiędzy decyzją administracyjną, a umową oddającą nieruchomość w użytkowanie wieczyste³⁰¹, zakres uprawnień użytkownika wieczystego w sprawie powstawania i znoszenia służebności obciążających nieruchomość oddaną w użytkowanie wieczyste, a także kwestię ich rozgraniczania³⁰².

Jak już wspomniano, użytkowanie wieczyste uregulowano w dwóch aktach prawnych (u.g.t. i k.c.). Częstokroć, nowelizacje u.g.t., normowały zagadnienia, które powinny znaleźć

²⁹⁹ Szerzej: rozdział 4, pkt 4.2, s. 123 - 127.

³⁰⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1969 r., III CZP 85/69, LEX nr 1065; wyrok Sądu Najwyższego z 17 stycznia 1969 r., III CRN 360/68, OSN 1969, Nr 12, poz. 222; uchwała Sądu Najwyższego z 22 października 1968 r., III CZP 98/68, OSN 1969, Nr 11, poz. 108.

³⁰¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 1971, III CRN 8/71, LEX nr 1274; uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1964, III CO 12/64, Legalis nr 12084.

³⁰² Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 22 października 1968, III CZP 98/68, Legalis 13702 z glosą J. Winiarza, OSPiKA 1970 nr 4, poz. 85.

się w kodeksie cywilnym³⁰³, jako zawierającym zagadnienia konstrukcyjne użytkowania wieczystego. Dualizm ten pozostał zresztą do dnia dzisiejszego (u.g.n. i k.c.).

Spośród najważniejszych zmian ustawowych lat 70 i 80 tych ubiegłego stulecia warto wymienić nadanie wpisowi ustanowienia lub przeniesienia użytkowania wieczystego w księdze wieczystej charakteru konstytucyjnego (art. 1 pkt. 6 ustawy z 19 kwietnia 1969 r. o zmianie ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach³⁰⁴) oraz słusznie oceniony krytycznie³⁰⁵, zakaz przeniesienia prawa użytkowania wieczystego przed upływem pięciu lat od jego uzyskania, bez zgody terenowego organu administracji państwowej (art. 1 pkt 4 lit. b) ustawy z 6 lipca 1972 r. o zmianie ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz ustawy o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych³⁰⁶).

Z punktu widzenia tematyki niniejszych rozważań, najważniejsze zmiany wprowadzono ustawą z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (u.g.g.)³⁰⁷. W przeciwieństwie bowiem do poprzedniej u.g.t., cele dla realizacji których ustanawiano użytkowanie wieczyste, nie wynikały już tylko z charakteru uprawnionych do nabycia takiego prawa podmiotów, ale zostały wymienione w treści ustawy. Chociaż cel mieszkaniowy nadal utrzymał swoją dominującą rolę, to jednak w nieco zliberalizowanym kształcie. Pod rządami u.g.g., grunty państwowe można było oddawać w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym w celu budowy: 1) domów jednorodzinnych, letniskowych, małych domów mieszkalnych, domów wielomieszkaniowych oraz mieszkalno - pensjonatowych; 2) domów mieszkalnych wraz z budynkami gospodarczymi związanymi z indywidualnym gospodarstwem rolnym; 3) budynków przeznaczonych na pomieszczenia dla działalności handlowej, usługowej i innej działalności z zakresu drobnej wytwórczości³⁰⁸.

Z kolei spośród aktywności judykatury, doprecyzowującej kontury zarysowanego jedynie przez ustawodawcę prawa użytkowania wieczystego³⁰⁹, na szczególną uwagę zasługuje wypowiedzenie się co do dopuszczalności nabycia użytkowania wieczystego przez zasiedzenie. Kluczowa w tym zakresie jest treść uchwały Sądu Najwyższego z 11 grudnia 1975 r.³¹⁰ Zgodnie z wyrażonym w niej poglądem, możliwe jest nabycie prawa wieczystego

³⁰³ J. Winiarz, *Ćwierć wieku użytkowania wieczystego* [w:] M. Szewczuk (red.), *Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego*, Lublin 1988, s. 130.

³⁰⁴ Dz.U. Nr 11 poz. 80.

³⁰⁵ J. Winiarz, *Ćwierć wieku ...*, s. 130.

³⁰⁶ Dz.U. Nr 27 poz. 193.

³⁰⁷ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 22 poz. 99.

³⁰⁸ J. Winiarz, *Ćwierć wieku ...*, s. 136.

³⁰⁹ *Ibidem*, s. 132.

³¹⁰ Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z 11 grudnia 1975, III CZP 63/75, LEX nr 2001.

użytkowania przez zasiedzenie, ale biegnie ono jedynie przeciwko poprzedniemu użytkownikowi wieczystemu³¹¹. Co za tym idzie, możliwe jest nabycie w drodze zasiedzenia, jedynie użytkowania wieczystego już istniejącego. Nie wchodzi natomiast w rachubę nabycie tego prawa na skutek jego długotrwałego wykonywania co do nieruchomości państwowej, która nie została oddana w użytkowanie wieczyste. Kwestia ta choć co do zasady powszechnie aprobowana³¹², jest ostatnio przedmiotem dyskusji, zarówno w literaturze³¹³, jak i prób rewizji w orzecznictwie³¹⁴. Jest to związane przede wszystkim z wyeliminowaniem z polskiego systemu prawnego, przepisu wyłączającego możliwość zasiedzenia nieruchomości państwowych (art. 177 k.c.), co wynikało z rezygnacji ze szczególnej ochrony prawa własności państwowej, tym samym ciężar tej ochrony pozostawiając organom Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego³¹⁵ lub ich związków. Jednak pomimo usunięcia z kodeksu cywilnego art. 177, posiadacze nieruchomości czujący się jej użytkownikami wieczystymi, nie mogą nabywać ich własności w drodze zasiedzenia. Możliwe jest bowiem posiadanie jak właściciel oraz jak użytkownik wieczysty³¹⁶. Co ważne, to drugie jest posiadaniem zależnym³¹⁷. Świadczą o tym elementy zobowiązaniowe zawarte w umowie ustanawiającej użytkowanie wieczyste, co wyklucza samoistność takiego posiadania. Trudno bowiem uznać, że osoba zobowiązująca się do korzystania z nieruchomości w określony sposób i w oznaczonym czasie, za opłatą, może powoływać się na wolę władania dla siebie i z zamiarem nabycia jej własności. Natomiast w przypadkach, gdyby własność nieruchomości przez zasiedzenie próbował nabyć posiadacz nieruchomości, który nabył użytkowanie wieczyste *ex lege* (czyli w wyniku tzw. uwłaszczenia osób prawnych, zob. rozdział 2, pkt 2.4, s. 64 - 67), wówczas podstawowym dokumentem wykluczającym samoistność jego posiadania jest decyzja administracyjna, stwierdzająca nabycie użytkowania wieczystego z mocy prawa. Rola tej decyzji jest szczególna, ponieważ wprawdzie posiada ona deklaratoryjny charakter, ale weryfikacja powstania stosunku użytkowania wieczystego następuje w toku postępowania administracyjnego, z udziałem zarówno właściciela jak i

³¹¹ Tak: E. Klat - Górka, A. Lipnicki, *Nabycie pierwotne prawa użytkowania wieczystego a możliwość przekształcenia w prawo własności*, Nowe Zeszyty Samorządowe - Opinie prawne 2012, Nr 3, s. 25.

³¹² Zob.: M. Warciński, *Zasiedzenie własności gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste (na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego)*, Monitor Prawniczy 2014, nr 19, s. 1037.

³¹³ *Ibidem*, s. 1035 - 1037; M. Knotz, *Powstanie prawa użytkowania wieczystego w wyniku zasiedzenia*, Monitor Prawniczy 2014, nr 4, s. 199 - 202; Z. Truskiewicz, *Użytkowanie...*, s. - 508.

³¹⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2008 r., V CSK 383/07, LEX nr 394753.

³¹⁵ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 331 - 332.

³¹⁶ Z. Truskiewicz, *Posiadanie w zakresie prawa użytkowania wieczystego* [w:] S. Prutis (red.), *Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu*, Studia Iuridica Agraria, Tom V, Białystok 2005, s. 223 - 226.

³¹⁷ *Ibidem*, s. 229; Z. Truskiewicz [w:] E. Gniewek (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 4*, Warszawa 2012, s. 26.

użytkownika wieczystego. Jeśli więc ten drugi zaakceptuje decyzję stwierdzającą nabycie przez niego użytkownika wieczystego, albo decyzja ta stanie się ostateczna, wówczas nie może powoływać się na samoistne posiadanie nieruchomości z zamiarem nabycia jej własności.

Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby w przypadku niepowstałego użytkownika wieczystego, określonego w wyniku zawarcia nieważnej umowy³¹⁸ lub wadliwej decyzji administracyjnej i ujawnionej lub nawet nieujawnionej w księdze wieczystej³¹⁹, przyznać możliwość powstania użytkownika wieczystego w wyniku zasiedzenia³²⁰. Samą dopuszczalność konstrukcyjną takiego nabycia można wywieść z natury użytkownika wieczystego, jako pokrewnego prawu własności³²¹. Trzeba jednak pamiętać, że może to następować jedynie w warunkach błędnego, ale usprawiedliwionego przekonania o istnieniu tego prawa, czyli innymi słowy w dobrej wierze. Niedopuszczalnym wydaje się przyznanie możliwości powstania prawa użytkownika wieczystego poprzez posiadanie jak użytkownik wieczysty, ale w złej wierze. Istotną przesłanką zasiedzenia jest przecież przekonanie zasiadającego³²² o przysługującym mu tytule prawnym do nieruchomości. Jeśli osoba taka wie lub posiada uzasadnione przypuszczenie, że nie jest użytkownikiem wieczystym (zła wiara), a posiada jak użytkownik wieczysty³²³, wówczas powstanie użytkownika wieczystego w drodze zasiedzenia będzie wykluczone, chyba że, prawo to wcześniej już istniało na nieruchomości. W takim przypadku uchwała Sądu Najwyższego z 11 grudnia 1975 r. zachowuje więc aktualność. Posiadający nieruchomość jak użytkownik wieczysty nabędzie nie jego własność, ale użytkowanie wieczyste. Warto jeszcze odnotować, że nabycie użytkownika wieczystego w drodze zasiedzenia jest jedynym wyjątkiem od zasady konstytutywności wpisu tego prawa w księdze wieczystej. Zasiadający nabywa zatem użytkowanie wieczyste już z chwilą zasiedzenia, a nie z chwilą ujawnienia tego faktu w treści księgi wieczystej³²⁴.

³¹⁸ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 183.

³¹⁹ W. Koczara, A. Brzoza - Ostrowska, *Zasiedzenie prawa użytkownika wieczystego w razie wad „decyzji uwłaszczeniowych”*, *Nieruchomości* 2011, Nr 7, str. 4 - 10.

³²⁰ Tak: Z. Truskiewicz [w:] E. Gniewek (red.), *System...*, s. 76.

³²¹ M. Knotz, *Powstanie prawa użytkownika ...*, s. 199; G. Wolak, *Charakter prawny posiadania w zakresie użytkownika wieczystego*, *Monitor Prawniczy* 2011, nr 15, s. 819.

³²² Postanowienie Sądu Najwyższego z 16 października 2014 r., III CSK 299/13, LEX nr 1554585; postanowienie Sądu Najwyższego z 6 lipca 2011 r., I CSK 281/11, LEX nr 1050449; postanowienie Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2009 r., IV CSK 367/08, LEX nr 487531.

³²³ Pojęcia „posiadania nieruchomości w zakresie użytkownika wieczystego” używa także J. Gołaczyński [w:] E. Gniewek (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom III*, Warszawa 2013, s. 78.

³²⁴ W. Sulcowski, *Oplata roczna z tytułu trwałego zarządu a oplata roczna z tytułu użytkownika wieczystego. Wnioski z analizy porównawczej*, *Studia Prawno - Ekonomiczne* 2014, t. XCII, s. 154 - 155.

W tym miejscu warto też rozważyć zagadnienie odpowiedniego stosowania art. 231 k.c. w stosunku do nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Sama dopuszczalność takiej analogii nie budzi wątpliwości³²⁵, choć w doktrynie występują różnice co do analogicznego, czy też odpowiedniego stosowania tego przepisu³²⁶. Trzeba jednak zaznaczyć, że z uwagi na wymóg dobrej wiary (art. 231 §1 k.c.), posiadaczem takim może być jedynie osoba, o której wspomniano wyżej (nieważna umowa, decyzja, wadliwy wpis lub jego brak w księdze wieczystej), ewentualnie osoba, która myśli lub przypuszcza w sposób uzasadniony, że wskutek przeniesienia prawa, jest użytkownikiem wieczystym. W sytuacji odwrotnej (art. 231 §2 k.c.), roszczenie przysługiwać będzie użytkownikowi wieczystemu, już niezależnie od charakteru wiary posiadacza, a jedyną przesłanką będzie wzniesienie budynku lub innego urządzenia o wartości znacznie przenoszącej wartość zajętej na ten cel działki³²⁷.

Może się też zdarzyć, że osoba wie, że nie jest użytkownikiem wieczystym, wie że nieruchomość obciążona jest prawem użytkowania wieczystego na rzecz innego podmiotu, a mimo to włada tą nieruchomością (ewidentnie w złej wierze), jednak nie jak użytkownik wieczysty, ale jak właściciel. Przypadki takie powinny być rzadkie, z uwagi na mało prawdopodobną bezkolizyjność posiadania użytkownika wieczystego i posiadania podmiotu zasiadającego w okresie biegu zasiedzenia³²⁸. Niemniej jednak w takim przypadku, biorąc pod uwagę uchylenie art. 177 k.c., nabycie własności nieruchomości w wyniku zasiedzenia wydaje się być możliwe³²⁹. W takim przypadku użytkowanie wieczyste winno wygasnąć, z uwagi na niedopuszczalność istnienia tego prawa na gruncie innym niż stanowiący własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowując, powołanie do życia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości spełniło swój podstawowy cel, czyli stało się użytecznym instrumentem dla realizacji celów mieszkaniowych. Już w chwili jego powstania A. Kopff prognozował: „(...) instytucja ta, zezwalająca na przekazywanie terenów budowlanych również pod budowę wielorodzinnych domów, cieszyć się będzie zapewne powodzeniem wśród spółdzielni mieszkaniowych. Nadto, wskutek odmiennych zasad przydzielania tzw. mieszkań kwaterunkowych, zwiększy się

³²⁵ E. Gniewek [w:] T. Dybowski (red.), *System ...*, s. 539.

³²⁶ G. Wolak, *Charakter prawny...*, s. 820.

³²⁷ E. Gniewek [w:] T. Dybowski (red.), *System ...*, s. 540.

³²⁸ Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2016, III CZP 57/16, LEX nr 2162855; glosy aprobowane: P. Bender, *Glosa do uchwały SN z dnia 9 grudnia 2016 r., III CZP 57/16*, Rejent 2017, Nr 12, s. 84-94; T. Nowakowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 9 grudnia 2016 r., III CZP 57/16*, Rejent 2017, Nr 10, s. 100-108; P. Bender, *Zasiedzenie prawa własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste*, Rejent 2014, nr 4, s. 49 - 50.

³²⁹ Odmienne: J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda* [w:] J. Bleszyński, J. Rajski, M. Safjan, E. Skowrońska (red.) *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tomasza Dybowskiego*, Studia Iuridica 1994, t. 21, s. 127.

również ilość reflektantów na tereny budowlane ze strony osób indywidualnych. Jak bowiem wiadomo, mieszkania takie mogą obecnie otrzymać jedynie osoby o skromnych zarobkach, gdyż państwo dąży do przesunięcia ciężaru budownictwa mieszkaniowego w kierunku spółdzielczego i prywatnego ruchu budowlanego."³³⁰ Przewidywania te okazały się trafne, gdyż mając świadomość wszelkich minusów polskiego budownictwa mieszkaniowego PRL, należy stwierdzić, że w tym okresie potocznie nazywane „własne” mieszkanie stało się dobrem powszechnym. Ponadto nie sposób pominąć gwałtownego rozrostu obszarowego miast³³¹, przede wszystkim w oparciu o wielorodzinne budownictwo spółdzielcze³³², które w praktyce zastąpiło budownictwo państwowe już w 1965 r.³³³

Według danych przeprowadzonego w 1931 r. drugiego spisu powszechnego, w przedwojennej Polsce na 100 mieszkań przypadało 111 gospodarstw domowych³³⁴. Statystycznie, stosunek ten zbliżony był do danych z 1988 r. - odpowiednio, 100 do 112³³⁵, przy liczbie ludności odpowiednio 32,1 mln do 38 mln. Jednak w 1931 r. statystycznie jedną izbę zajmowały trzy osoby. Zgodnie z ustaleniami rachmistrzów spisowych 10,45 mln osób mieszkało w lokalach, w których na jedną izbę przypadały co najmniej cztery osoby. 5,2 mln spośród tych 6,4 mln mieszkań stanowiły lokale jedno i dwuizbowe. Lokali jednoizbowych było 3 mln, przy czym prawie wszystkie miały, jak to określono w dokumentach spisowych, „urządzenie kuchenne”. W takich lokalach mieszkało aż 13,7 mln obywateli. W województwie kieleckim, zaliczanym wówczas do województw centralnych, a więc teoretycznie lepiej rozwiniętych niż województwa wschodnie, połowa ludności wiejskiej zajmowała lokale, w których jedną izbę dzieliły co najmniej cztery osoby. W Warszawie w takich warunkach mieszkało 23,4% ludności. Dla porównania w Rzymie – 8%, w Pradze – 6%, w Paryżu – 0,7%, w Berlinie – 0,3%.³³⁶ Zapaść mieszkaniową przedwojennej stolicy szczegółowo przedstawia także F. Szpringer³³⁷. Ponadto, z jednej strony obowiązki prowadzenia polityki mieszkaniowej państwo przerzucało na gminy, z drugiej jednak nie wyposażało ich w żadne instrumenty finansowe i prawne mogące wspomagać ten proces. W

³³⁰ A. Kopff, *Charakter prawny...*, s. 18.

³³¹ Z. K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 149.

³³² Szerzej: M. Rojewski, *Prawo użytkowania...*, s. 43 - 46.

³³³ A. Jezierski, B. Petz, *Historia gospodarcza ...*, s. 283.

³³⁴ *Drugi powszechny spis ludności z dn. 9 grudnia 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność*, Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Statystyka Polski, Seria C, Zeszyt 94a, Warszawa 1938, s. 2 - 3, 7, tabl. 1 - 2, 6.

³³⁵ A. Firmhofer, J. Szymańczak, *Sytuacja mieszkaniowa rodzin w Polsce*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz 1992, informacja nr 55, s. 1.

³³⁶ K. Pilawski, *To była inna Polska*, źródło: <https://www.tygodnikprzeglad.pl/byla-inna-polska/>

³³⁷ F. Szpringer, *13 pięter*, Wołowiec 2015, s. 13 - 29.

efekcie w 1930 r. zaledwie 16% terenów niezabudowanych w miastach należało do gmin lub państwa³³⁸.

W 1988 r., wraz z końcem dominacji spółdzielczego budownictwa wielkopłytowego w Polsce, liczba osób przypadająca na jeden pokój wynosiła już tylko 1,5 a powierzchnia przypadająca na jedną osobę - ok. 16 m², przy czym i tak liczby te świadczyły o istniejącym niedoborze mieszkań w stosunku do innych krajów, nawet demokracji ludowej³³⁹. W okresie koniunktury gospodarczej dwudziestolecia międzywojennego budowano ok. 120 tys. mieszkań rocznie, natomiast w apogeum kryzysu (1932) - 75 tys.³⁴⁰ Tymczasem w 1960 r. - 136,5 tys., w latach rekordu „gierkowskiego” (lata 1978 - 79) - po 280 tys. i w schyłkowej dekadzie PRL (lata 1981 - 89) - między 155 a 176 tys. mieszkań rocznie³⁴¹. Należy podkreślić, że z pełną świadomością niedociągnięć i wad, procesy te *per saldo* należy ocenić pozytywnie, nawet uwzględniając naturalny na przestrzeni półwiecza postęp technologiczny w budownictwie. Upowszechnienie budownictwa mieszkaniowego zawdzięczamy w dużej mierze zastosowaniu systemowych rozwiązań prawnych, w szczególności podniesieniu budownictwa mieszkaniowego do rangi celu publicznego oraz pojawieniu się trwałej i celowej formy korzystania z gruntów państwowych, jaką jest użytkowanie wieczyste.

2.4 Ewolucja użytkowania wieczystego po 1990 r.

Zmiany ustrojowe zapoczątkowane w 1990 r. nadały prawu użytkowania wieczystego nieruchomości nowy, szerszy niż dotychczas, kształt. Przyjętą datę graniczną należy utożsamiać z dwoma zdarzeniami prawnymi. W pierwszym rządzie Skarb Państwa przestał być jedynym gestorem prawa własności nieruchomości użytkowanych wieczyście. Wraz z wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym³⁴² pojawił się nowy podmiot publiczny mogący występować w tej roli, a mianowicie gmina. Gminy zostały wyposażone w majątek na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (u.p.w.s.t.)³⁴³. W ustawie tej przewidziano dwa tryby przejęcia mienia państwowego przez gminy: z mocy prawa (*ex lege*) oraz w drodze aktu przekazania. Komunalizacja z mocy prawa (dokonana 27 maja 1990 r.)

³³⁸ B. Petz, *Próby rozwiązania kwestii mieszkaniowej w dwudziestolecu międzywojennym - podstawowe kierunki działań*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz 1994, raport nr 55, s. 1.

³³⁹ A. Firmhofer, J. Szymańczak, *Sytuacja mieszkaniowa ...*, s. 1, 6.

³⁴⁰ A. Jeziński, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa 2010, s. 257.

³⁴¹ A. Firmhofer, J. Szymańczak, *Sytuacja mieszkaniowa ...*, s. 2.

³⁴² Dz. U. Nr 16, poz. 95.

³⁴³ Szerzej: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 294 i nast.

dotyczyła majątku państwowego, należącego do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, przedsiębiorstw państwowych, dla których organy te pełniły funkcję organu założycielskiego, oraz zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych wspomnianym organom (art. 5 ust. 1 u.p.w.s.t.).³⁴⁴ Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 4 u.p.w.s.t., wszelkie mienie państwowe, a więc nienależące dotychczas do terenowych (podstawowych i wojewódzkich) podmiotów władzy i gospodarki, może stać się mieniem gminy, jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań (przekazanie).³⁴⁵

W ten sposób, w jednej chwili olbrzymia część zasobu nieruchomości Skarbu Państwa stała się własnością gmin. Co za tym idzie dotychczasowi użytkownicy wieczysti skomunalizowanych gruntów, stali się użytkownikami wieczystymi nieruchomości gminnych. W znacznej części dotyczyło to spółdzielni mieszkaniowych, które przed 1990 r. otrzymały nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste. Nie znaczy to jednak, że spółdzielnie mieszkaniowe wyłączone były z procesu tzw. „uwłaszczania osób prawnych”³⁴⁶, w trybie przepisów ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³⁴⁷ (u.z.g.g.), o czym szerzej poniżej.

Uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych, czyli nabycie przez te podmioty, z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r., użytkowania wieczystego gruntów, będących wcześniej w ich zarządzie, było drugim kluczowym dla kształtu użytkowania wieczystego zdarzeniem prawnym zaistniałym w 1990 r. Warto podkreślić, że w połączeniu z szeroko zakrojoną akcją prywatyzacyjną prowadzoną szczególnie intensywnie w latach 90 tych ubiegłego wieku, uwłaszczenie to niejednokrotnie stało się źródłem szkód w mieniu publicznym³⁴⁸. Z reguły bowiem koncepcja prywatyzacyjna przygotowywana w przedsiębiorstwie, była wynikiem gry interesów osób lub ich grup, ukierunkowanej na uzyskanie określonych korzyści, intratnych stanowisk, albo też wejście w posiadanie określonych składników mienia przedsiębiorstwa na korzystnych warunkach³⁴⁹. Mieniem tym było często właśnie prawo użytkowania wieczystego gruntów państwowych i odrębnej własności budynków przedsiębiorstwa.

³⁴⁴ J. Jagoda, *Sposoby nabycia mienia przez gminy* [w:] M. Stańko, J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 28 - 32.

³⁴⁵ W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2, s. 17.

³⁴⁶ Zob.: B. Popowska, *Prawne problemy prywatyzacji*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1998, z. 2, s. 12.

³⁴⁷ Tekst pierw.: Dz.U. Nr 79, poz. 464.

³⁴⁸ Zob. także: S. Kalus, M. Habdas, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości*, *Studia Iuridica Agraria* 2012, nr 10, s. 78.

³⁴⁹ P. Dubowski, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych i jej problemy*, Rejent 1993, Nr 3 - 4, s. 108.

Organem właściwym do wydania decyzji stwierdzającej nabycie z mocy prawa mienia Skarbu Państwa jest wojewoda (art. 18 ust. 1 u.p.w.s.t.). Jego decyzja ma charakter deklaratoryjny, jednak do chwili uprawomocnienia się, gminy nie mogą swobodnie dysponować skomunalizowanym mieniem³⁵⁰. Proces wydawania decyzji stwierdzających nabycie własności nieruchomości przez gminy, pomimo upływu już ponad ćwierć wieku od dnia komunalizacji, trwa nadal i najprawdopodobniej trwać będzie jeszcze długo. Jest to związane z istnieniem nadal wielu nieruchomości podlegających przepisom ustawy, jednak co do których Skarb Państwa nie posiada uregulowanego tytułu prawnego. Przykładem są nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa na podstawie przepisów dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich³⁵¹. Wobec wielu z nich nie stwierdzono jeszcze takiego nabycia postanowieniem właściwego sądu powszechnego. Niejednokrotnie, postępowania w tym przedmiocie nie zostały jeszcze nawet wszczęte, stąd proces ten, a co za tym idzie późniejsze wydawanie decyzji komunalizacyjnych, może być rozciągnięte w czasie na długie lata.

W związku z utworzeniem 1 stycznia 1999 r., powiatów i województw samorządowych, proces komunalizacji nieruchomości Skarbu Państwa na ich rzecz został w podobny sposób powtórzony. Powstały odrębne zasoby nieruchomości tych jednostek, w związku z czym obecnie użytkowanie wieczyste stanowi trwałą formę korzystania zarówno z gruntów skarbowych, jak i samorządowych³⁵².

Kolejnym krokiem w zasadniczy sposób zmieniającym dotychczasowy kształt prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w Polsce, była wspomniana już u.z.g.g. i jej kolejne nowelizacje³⁵³. Wprowadzono wówczas szereg uregulowań dotyczących przypadków powstawania prawa użytkowania wieczystego, jednak najważniejsze z nich należy usystematyzować w trzech grupach.

Po pierwsze, zrezygnowano z możliwości oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste jedynie z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe. Ponadto, proces ten poddano tym samym regułom, którym podlega obrót przez Skarb Państwa i gminy prawem własności

³⁵⁰ *Ibidem*.

³⁵¹ Dz. U. nr 13 poz. 87 ze zm.

³⁵² E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 163.

³⁵³ Zmiany przepisów Kodeksu cywilnego dokonywane w tym czasie, poza dostosowaniem ich treści w związku z powstaniem gmin, nie wprowadziły istotnych zmian w tej materii. Jedynie ustawą z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55 poz. 321) wyeliminowano literalnie wymienione spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego z katalogu podmiotów uprawnionych do otrzymywania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Było to co prawda uzasadnione w kontekście posiadania przez spółdzielnie osobowości prawnej (likwidacja powielenia pojęć w treści przepisu), ale stanowiło zapowiedź zmian w preferencyjnym podejściu przez ustawodawcę do spółdzielczej gospodarki nieruchomościami.

nieruchomości. Jak słusznie zauważa C. Woźniak, zmiana dokonana w roku 1990 przez prawodawcę polegała zatem na zastąpieniu przy ustanawianiu tego prawa decyzji administracyjnej, czynnością cywilnoprawną. Od tej chwili, umowa stała się podstawowym zdarzeniem prowadzącym do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Formułę decyzji administracyjnej zachowano jedynie przejściowo, w celu uporządkowania praw do nieruchomości znajdujących się w zarządzie państwowych i komunalnych osób prawnych³⁵⁴, czyli w przypadkach powstawania użytkowania wieczystego z mocy prawa.

Użytkowanie wieczyste uległo więc „depublicyzacji”³⁵⁵. Istota tej zmiany nie polegała tylko na zmianie przepisów. Prawodawca w ten sposób chciał przesłać wszystkim zainteresowanym czytelny sygnał, że prawo to przestaje być częścią działalności państwa (a właściwie szerzej, że państwo zrezygnowało z chęci monopolizowania rynku nieruchomości). Było to odstępienie od dotychczasowej formuły użytkowania wieczystego jako prawa rzeczowego ustanawianego jednocześnie w trybie administracyjnym oraz cywilnym. Do tej pory bowiem, oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste mogło nastąpić jedynie po uprzednim wydaniu decyzji administracyjnej właściwego organu państwowego³⁵⁶. Nowelizacja z 1990 r. (u.z.g.g.) oznaczała uznanie, że skoro prawo użytkowania wieczystego stało się w pełni częścią prawa cywilnego, powinno być regulowane przepisami o charakterze cywilnym. Prawodawca dawał tym samym czytelny sygnał, że funkcjonowanie organów administracyjnych w zakresie prawa użytkowania wieczystego należy rozpatrywać wyłącznie w sferze cywilnoprawnej. Organy administracyjne nie występują już jako reprezentanci państwa, ale jako strony stosunków cywilnoprawnych – tzn. wykonujące funkcje właściciela, tak jak inne podmioty w systemie prawa krajowego i międzynarodowego³⁵⁷. Podejmowane przez nie czynności pozbawione zostały charakterystycznej dla czynności administracyjnych nierównoprawności³⁵⁸. Strony stosunku cywilnoprawnego jakim jest użytkowanie wieczyste – zdaniem prawodawcy – powinny być sobie równe³⁵⁹.

Powyższe jest jedną z najważniejszych zmian w instytucji użytkowania wieczystego nieruchomości w Polsce. Podporządkowanie ustanawiania nowych praw tym samym regułom,

³⁵⁴ Z. Truszkiewicz, *Komentarz do ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 357.

³⁵⁵ R. Mańko, *Prawo użytkowania wieczystego jako pozostałość po epoce socjalizmu realnego - ujęcie socjologicznoprawne*, Zeszyty Prawnicze 2017, Nr 17.1, s. 47.

³⁵⁶ S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 111.

³⁵⁷ W. Gonet, *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 62.

³⁵⁸ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 73 - 74.

³⁵⁹ C. Woźniak, *Użytkowanie ...*, s. 100.

które towarzyszą obrotowi prawem własności nieruchomości publicznych, spowodowało marginalizację podstawowej cechy tego prawa, obecnej przecież w podobnych konstrukcjach już od czasów rzymskich, a mianowicie jego celowości. Trudno dociec czy było to zamierzone działanie ustawodawcy, na pewno jednak nie do końca przemyślane.

Zignorowanie celowości funkcji użytkowania wieczystego wynikało również z drugiej grupy norm u.z.g.g., z których najważniejszy, reguluje wspomniane już tzw. uwłaszczenie państwowych osób prawnych (art. 2, 2e, 2f u.z.g.g.)³⁶⁰. W rezultacie, z mocy prawa, potwierdzając ten fakt jedynie deklaratoryjną decyzją właściwego organu, oddano w użytkowanie wieczyste ogromne zasoby nieruchomości skarbowych i samorządowych bez określania celu. Przepisy nie przewidywały bowiem określenia przeznaczenia dla powstałego na ich podstawie użytkowania wieczystego (u.g.n. już zawiera - art. 200 ust. 1 pkt. 3). Tym samym niemożliwe stało się rozwiązanie takiego stosunku z uwagi na korzystanie z nieruchomości gruntowej w sposób oczywiście niezgodny z jej przeznaczeniem, ponieważ takowe nie zostało określone. Jak słusznie zauważa H. Witczak, w tej sytuacji użytkowanie wieczyste zostało pozbawione treści³⁶¹. Jego granice wyznaczają więc jedynie ustawy i zasady współżycia społecznego, a jedynym wyróżnikiem jest czas trwania. Tym samym takie prawo, poza nazwą, niewiele ma wspólnego z użytkowaniem wieczystym, bardziej przypominając prawo własności czasowej bez określonego celu z dekretu o prawie rzeczowym z 1946 r. i ustawy z 1957 r. Zresztą A. Kopff wprost nazywa własność nabytych lub wzniesionych przez użytkownika wieczystego budynków - własnością czasową³⁶², ponieważ z chwilą wygaśnięcia użytkowania wieczystego przechodzą one z mocy prawa na rzecz właściwego podmiotu publicznego³⁶³.

Również w wypadku wygaśnięcia użytkowania wieczystego, które powstało z mocy prawa na podstawie przepisów „uwłaszczeniowych”, nie sposób uznać jakichkolwiek budynków czy urządzeń za wybudowane niezgodnie z postanowieniami umowy³⁶⁴. Przepis art. 2 ust. 3 u.z.g.g. odwołujący się w swej treści do zasad art. 236 k.c. stosowano jedynie do określenia czasu trwania, a nie celu ustanowienia użytkowania wieczystego, a to dlatego, że

³⁶⁰ W wyniku nowelizacji u.z.g.g. ustawą z dnia 7 października 1992 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 91 poz. 455), uwłaszczenie rozciągnięto także na komunalne osoby prawne.

³⁶¹ H. Witczak, *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, Przegląd Sądowy 2001, nr 11-12, s. 62.

³⁶² A. Kopff, *Charakter prawny...*, s. 20.

³⁶³ W dalszej części rozprawy przez pojęcie „właściwego podmiotu publicznego” należy rozumieć publicznych właścicieli nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste czyli Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki.

³⁶⁴ A. Tułodziecki, (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Wyd. 4, Warszawa 2015, s. 158.

po prostu nie zawiera on do tego podstawy prawnej. Zagadnienie to dostrzega Z. Truszkiewicz, zwracając uwagę, że ustawodawcy chodziło o stworzenie możliwości kształtowania treści użytkowania wieczystego nabytego z mocy prawa, innymi słowy - o stworzenie możliwości konkretyzacji (indywidualizacji) treści użytkowania wieczystego, przez daną osobę prawną. Jego zdaniem, decyzja potwierdzająca fakt uwłaszczenia winna określać sposób korzystania z gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, gdyż jeśli użytkowanie wieczyste powstaje w typowy sposób, jego treść konkretyzowana jest przez umowę. Bez takiej konkretyzacji użytkowanie wieczyste traci swoją naturę i odpada w istocie sens korzystania z tej instytucji. Jeśli przekreśliłoby się możliwości kształtowania treści użytkowania wieczystego nabytego na podstawie art. 2 u.z.g.g. wówczas odstąpienie od pełnego uwłaszczenia nie miałoby żadnych racji³⁶⁵.

Tymczasem wydaje się jednak, że tak właśnie się stało. Konstatacja Z. Truszkiewicza, jakkolwiek ze wszechmiar słuszna, została całkowicie zignorowana, co pokazuje ponad ćwierćwieczna praktyka w tym zakresie³⁶⁶. Wskutek wykreowania takiego stanu prawnego, pojawiło się przeświadczenie, jakoby użytkowanie wieczyste w istocie miało za zadanie jedynie realizację interesów finansowych publicznych właścicieli. Najmocniej chyba w ten sposób wypowiedział się A. Stelmachowski, nawiązując do średniowiecznych koncepcji własności podzielonej, stwierdzając, że utrzymywanie użytkowania wieczystego w polskim systemie prawnym jest anachronizmem, wytłumaczalnym tylko ze względu na pobieranie opłat przez właścicieli³⁶⁷.

Brak określenia celu użytkowania wieczystego nie oznacza, że stawka opłaty rocznej, jeżeli została ustalona w decyzji uwłaszczeniowej, pozostanie niezmienna niezależnie od sposobu korzystania z nieruchomości. Pozornie mogłoby się tak wydawać, opierając się na treści art. 72 ust. 3 u.g.n. zgodnie z którym, wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana. Jeśli więc cel nie został określony, to tym samym brak jest podstaw do korekt wysokości pierwotnie ustalonej stawki opłaty rocznej. Ustawodawca dostrzegł jednak ten problem, nakazując w art. 221 ust. 1 u.g.n. odpowiednie stosowanie przepisów art. 72 ust. 3 u.g.n. do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r., z wyjątkiem nieruchomości, dla

³⁶⁵ Z. Truszkiewicz [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami ...*, s. 356 - 357.

³⁶⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 13 września 2013, V ACa 450/13, LEX nr 1386085; wyrok Sądu Okręgowego w Ostrołęce z 22 kwietnia 2013, I Ca 183/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl; wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2010, V CSK 168/10, LEX nr 794580.

³⁶⁷ A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 178 - 179.

których stawki procentowe opłat rocznych zostały ustalone w wysokości powyżej 3%. Tym samym, mając na uwadze, że „bezcelowe” użytkowania wieczyste są wynikiem uwłaszczenia z mocy prawa, stąd wszystkie tego rodzaju przypadki podlegać będą dyspozycji art. 221 ust. 1 u.g.n. Każde bowiem uwłaszczenie, w wyniku którego użytkowanie wieczyste powstało z mocy prawa, nastąpiło przed 1 stycznia 1998 r., a mianowicie najpóźniej 5 grudnia 1990 r.³⁶⁸ Po 1 stycznia 1998 r., czyli po wejściu w życie u.g.n., stwierdzanie powstania „bezcelowych” użytkowań wieczystych jak już wyżej wspomniano, stało się niemożliwe (art. 200 ust. 1 pkt. 3 u.g.n.).

O ile więc brak jest podstaw do rozwiązania „bezcelowego” użytkowania wieczystego, jeśli dochodzić będzie do zmian sposobu korzystania z nieruchomości, o tyle stawka opłaty rocznej powinna odpowiadać temu sposobowi. Konkluzję tę ustawodawca podkreślił w art. 221 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym, jeżeli przy oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nie został określony cel, na który nieruchomość była oddana, stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości. Płyne stąd wniosek, że licząc się z możliwością występowania w obrocie użytkowań wieczystych „bezcelowych”, w których również mogą następować zmiany sposobu korzystania (teoretycznie nawet częściej, z uwagi na brak ograniczeń co do zmian celu) ustawodawca uznał, że w takich przypadkach wysokość stawki opłaty rocznej, powinna podążać za sposobem korzystania.

Warto podkreślić, że w istocie przepis art. 221 ust. 3 u.g.n. podporządkowuje więc prawa „bezcelowe” tym samym regułom, które obowiązują w przypadku umów celowych. Zgodnie zatem z art. 73 ust. 2 u.g.n. jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Przy dokonywaniu zmiany stawki procentowej stosuje się tryb postępowania określony w art. 78 - 81 u.g.n. Różnica w stosunku do umów celowych polega jednak na tym, że po zmianie sposobu korzystania użytkownik wieczysty prawa „bezcelowego”, nigdy nie znajdzie się w sytuacji zagrożenia przedterminowym rozwiązaniem swojego prawa.

Wydaje się, że to właśnie skutek zmian z 1990 r. w kolejnych latach pojawiły się głosy, które w konsekwencji doprowadziły do tzw. „kryzysu użytkowania wieczystego”³⁶⁹ i

³⁶⁸ Wcześniej uwłaszczono państwowe szkoły wyższe, z dniem 27 września 1990 r., szerzej poniżej, s. 71.

³⁶⁹ A. Doliwa, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 132; S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996, s. 295.

tak licznych późniejszych prób eliminacji tej konstrukcji z polskiego porządku prawnego. Dopiero na przełomie ostatniej dekady, pojawiły się nieliczne sygnały ze strony ustawodawcy, wydające się dostrzegać znaczenie celowości prawa użytkowania wieczystego, w postaci jego wprowadzenia jako instrumentu realizacji celów publicznych wynikających z tzw. specustaw. Niestety nie wiadomo, czy było to działanie zamierzone, czy jedynie przypadkowe (szerzej: rozdział 6, pkt 6.2, s. 208 - 212).

Trzecią z najważniejszych grup norm utworzonych po 1990 r. pozwalających na oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, były przepisy przyznające określonym kategoriom podmiotów roszczenia o jego ustanowienie³⁷⁰. Mowa o art. 88a ust. 2 u.g.g.³⁷¹ i art. 2c u.z.g.g.³⁷². Pierwszy z nich przyznaje wyżej wspomniane uprawnienie tylko osobom prawnym, również państwowym i komunalnym, nie dotyczy natomiast osób fizycznych ani jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Istnienie roszczenia uzależnione jest od wykazania posiadania nieruchomości w dniu 5 grudnia 1990 r. i legalnego zabudowania³⁷³ nieruchomości obiektami budowlanymi sfinansowanymi ze środków własnych. Co ciekawe, w odniesieniu do nieruchomości będących w posiadaniu spółdzielni, ich związków oraz Krajowej Rady Spółdzielczej, roszczenie przysługuje jedynie co do gruntów pod budynkami (a nie obiektami budowlanymi) oraz niezbędnych do prawidłowego korzystania z tych budynków. Zbliżoną konstrukcję zawiera drugi z omawianych przepisów, z tą jednak różnicą, że umożliwia on swoiste „przekształcenie” wcześniej nabytego przez uprawnione podmioty prawa użytkowania, w użytkowanie wieczyste³⁷⁴.

Nie sposób pominąć, będącego także źródłem roszczenia o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynków, przepisu art. 8 u.z.g.g. Dotyczy on osób lub ich następców prawnych, które na podstawie pozwolenia na budowę wybudowały ze środków własnych garaż na gruncie gminy lub Skarbu Państwa i są najemcami tego garażu.

Wątpliwości co do przyznania roszczenia określonym podmiotom budził art. 88a ust. 1 u.g.g., według którego działki budowlane, na które osoby fizyczne lub prawne do dnia 5 grudnia 1990 r. uzyskały ostateczne decyzje lokalizacyjne, otrzymują te działki w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym. Kluczowym zwrotem będącym

³⁷⁰ R. Dzięczek, *Użytkowanie wieczyste w obrocie prawnym. Roszczenia o przewłaszczenie. Wzory pozwów sądowych. Przepisy*, Warszawa 2013, s. 128 - 142.

³⁷¹ Zmiana: Dz. U. z 1994 r. Nr 84, poz. 384.

³⁷² Zmiana: Dz. U. z 1992 r. Nr 91, poz. 455.

³⁷³ Tj. za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego.

³⁷⁴ Z. Truskiewicz, *Komentarz do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* [w:] E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami ...*, s. 335.

dyskusyjnym co do statuowania roszczenia, jest słowo „otrzymują”. Kwestia ta była przedmiotem rozbieżności, we wcześniejszym orzecnictwie Sądu Najwyższego³⁷⁵, jednak obecnie można stwierdzić, że zarówno doktryna³⁷⁶ jak i judykatura³⁷⁷ jednoznacznie opowiada się za stanowiskiem, w myśl którego norma ta jest źródłem roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości. Warto zaznaczyć, że treść art. 88a ust. 1 u.g.g. została w całości przeniesiona do u.g.n., gdzie odpowiada jej art. 208 ust. 1, z jedyną modyfikacją polegającą na dodaniu jako przesłanki roszczenia, obok ostatecznych decyzji lokalizacyjnych, także pozwolenia na budowę.

Ostatnią obszerną kategorią podmiotów objętą działaniem przepisów „uwłaszczeniowych” są posiadacze nieruchomości gminnych lub Skarbu Państwa, którzy nie posiadają w określonych datach dokumentów w formie prawem przewidzianej na podstawie których nastąpiło przekazanie im nieruchomości (art. 80 ust. 1a i 2 u.g.g.). Właściwe organy mogą ustanowić prawo użytkowania wieczystego na ich rzecz. Uregulowania te nie są dla ww. podmiotów źródłem roszczeń w tym zakresie i decyzja właściwych organów co do skorzystania z przyznanej im ustawowo kompetencji ma charakter fakultatywny.

Przytoczone wyżej kategorie podmiotów i warunki nabywania przez nich praw użytkowania wieczystego nieruchomości nie wyczerpują wszystkich przypadków powstałych po zmianie systemu polityczno - gospodarczego w Polsce³⁷⁸. Państwowe szkoły wyższe zostały uwłaszczone już przed wyżej opisanym powszechnym uwłaszczeniem, dokonany 5 grudnia 1990 r., tj. 27 września 1990 r. na podstawie art. 210 ustawy z 12 września 1990 o szkolnictwie wyższym³⁷⁹. Niektóre podmioty państwowe uwłaszczano na mocy przepisów szczególnych w stosunku do gruntów należących do Państwowego Funduszu Ziemi, a więc wyłączonych z powszechnego uwłaszczenia. Na tej zasadzie jednostki badawczo - rozwojowe, będące państwowymi osobami prawnymi, nabyły użytkowanie wieczyste na podstawie art. 64a, dodanego³⁸⁰ do ustawy z 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo - rozwojowych³⁸¹. Wskazane przykłady uwłaszczeń były najczęściej stosowane ze względu na charakter podmiotów lub rodzaj nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste. Systematyka taka ma na celu wskazanie różnic w trybach powstawania prawa

³⁷⁵ *Ibidem*, s. 332.

³⁷⁶ G. Bieniek, G. Matusik, *Uwłaszczenie osób, które uzyskały ostateczne decyzje lokalizacyjne (pozwolenie na budowę)* [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1021.

³⁷⁷ Orzecnictwo, zamiast wielu zob. *ibidem*, pkt 8.

³⁷⁸ Kompleksowo już wg u.g.n., zob. G. Bieniek, *Użytkowanie wieczyste* [w:] S. Rudnicki (red.), *Prawo obrotu nieruchomościami*, wyd. 3, Warszawa 1999, s. 37 - 40.

³⁷⁹ Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.

³⁸⁰ Dz. U. z 1991 r., Nr 19, poz. 81.

³⁸¹ Dz. U. z 1989 r. Nr 45, poz. 244.

użytkowania wieczystego, a nie zrelacjonowanie wszystkich istniejących w tym zakresie uregulowań.

Powyższe przypadki uwłaszczeń poprzez nabywanie praw użytkowania wieczystego nieruchomości, w swoich głównych zrębach zostały inkorporowane do uchwalonej 21 sierpnia 1997 r. u.g.n.³⁸² Ustanawianie na ich podstawie nowych praw użytkowania wieczystego jest już procesem zanikającym, ponieważ składanie wniosków uwłaszczeniowych we wszystkich przypadkach za wyjątkiem *ex lege*, zostało ograniczone terminami prekluzyjnymi³⁸³, względnie roszczenia te uległy przedawnieniu³⁸⁴. Niektóre postępowania toczą się jednak do dziś lub wszczynane są nowe. Dotyczy to zwłaszcza nabywania praw użytkowania wieczystego z mocy prawa, co jest związane z regulacją tytułów własności przysługujących Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego, których brak uniemożliwiał przeprowadzenie postępowań administracyjnych wcześniej.

Na odrębną uwagę zasługuje szczególny tryb ustanawiania użytkowania wieczystego nieruchomości, charakterystyczny dla rynku warszawskiego w związku z powstawaniem prawa użytkowania nieruchomości w wyniku realizacji roszczeń wynikających z art. 7 d.w.u.g.W. Choć przewidywał on możliwość ustanawiania na rzecz dotychczasowych właścicieli pozbawionych mocą dekretu prawa własności, prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy, to z dniem wejścia w życie u.g.t., prawa te zostały przekształcone *ex lege* w prawa użytkowania wieczystego³⁸⁵. Stąd też uwzględnianie wniosków dekretowych następuje zawsze poprzez ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu. Od chwili wejścia w życie dekretu, budynki znajdujące się na nieruchomości stały się przedmiotem odrębnej własności dotychczasowego właściciela, ponieważ d.w.u.g.W. wprowadził czasowe odstępstwo od zasady *superficies solo cedit*. Status prawny utrzymywał się w razie uwzględnienia wniosku. Natomiast w wypadku odmowy jego uwzględnienia, albo bezskutecznego upływu terminu do jego złożenia, budynek z powrotem stał się częścią składową nieruchomości gruntowej³⁸⁶.

Ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości w wyniku uwzględnienia roszczeń z art. 7 d.w.u.g.W. następuje w trybie dwustopniowym (najpierw decyzja, potem umowa), podobnie jak w przypadku u.g.t. Nie wynika to jednak wprost z przepisu, ale

³⁸² Tekst pierwotny Dz. U. Nr 115, poz. 741.

³⁸³ A. Prusaczyk [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce ...*, s. 1183.

³⁸⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 7 grudnia 2011, I ACA 528/11, LEX 1120145.

³⁸⁵ H. Ciepla, R.M. Sarbiński, K. Sobczyk - Sarbińska, *Roszczenia ...*, s. 48.

³⁸⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2010, I OSK 475/09, LEX nr 595396.

bardziej z praktyki ukształtowanej przez judykaturę. Na tym tle zarysowała się rozbieżność w postrzeganiu tej kwestii pomiędzy Naczelnym Sądem Administracyjnym a Sądem Najwyższym. W orzecznictwie administracyjnym przeważał pogląd, że ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu w razie uwzględnienia wniosku złożonego przez dotychczasowego właściciela, na podstawie art. 7 ust. 1 d.w.u.g.W. następuje w formie decyzji administracyjnej³⁸⁷. Poglądu tego nie podzielił Sąd Najwyższy w postanowieniu z 30 listopada 2006 r.³⁸⁸ stwierdzając, że ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu dekretem wymaga wydania decyzji administracyjnej, a następnie zawarcia na jej podstawie umowy (art. 234 w zw. z art. 158 k.c.). W ocenie Sądu Najwyższego pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego nie znajduje uzasadnienia w art. 7 ust. 3 d.w.u.g.W., którego literalna wykładnia prowadzi do przeciwnych wniosków. Przepis ten stanowi bowiem, że w razie uwzględnienia wniosku gmina ustali, czy przekazanie gruntu nastąpi tytułem wieczystej dzierżawy, czy w formie prawa zabudowy oraz określi warunki, pod którymi umowa może być zawarta. W przepisie tym chodzi o umowę ustanawiającą prawo, którego domagał się wnioskodawca, wobec czego widoczna staje się konstrukcja dwustopniowego trybu powstawania praw wymienionych w art. 7 ust. 1 d.w.u.g.W. – przez wydanie decyzji administracyjnej oraz zawarcie na tej podstawie umowy³⁸⁹.

W tym miejscu warto rozważyć chwilę powstania użytkowania wieczystego, przy tak licznych trybach jego ustanawiania istniejących w zróżnicowanych sytuacjach. Zasadą jest, że ujawnienie tego prawa w dziale II księgi wieczystej ma charakter konstytutywny i skutkuje z chwilą wpisu, z mocą wsteczną od dnia złożenia wniosku wieczystoksięgowego (art. 29 u.k.w.h.)³⁹⁰. Prawo to nie powstaje więc wraz z zawarciem samej tylko umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste nieruchomości. Tym bardziej, nie powstawało również przed 1990 r. z chwilą uprawomocnienia się decyzji administracyjnej stanowiącej dopiero podstawę zawarcia umowy³⁹¹. Wyjątkiem są przypadki nabycia prawa użytkowania wieczystego *ex lege*³⁹², ponieważ nie występuje w nich umowa oddająca nieruchomość w użytkowanie wieczyste, a jedynie deklaratoryjna decyzja właściwego organu, potwierdzająca ten fakt. Jednoznacznie

³⁸⁷ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 1999 r., IV SA 135/98, LEX nr 47376; uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 1995 r., VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 7.

³⁸⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 listopada 2006, I CSK 293/06, LEX nr 259733.

³⁸⁹ H. Ciepla, R. M. Sarbiński, K. Sobczyk - Sarbińska, *Roszczenia przysługujące...*, s. 49.

³⁹⁰ Tak też: Uchwała Sądu Najwyższego z 21 maja 2002, III CZP 29/02, LEX nr 53268 wraz z glosą aprobusującą E. Pietrewicza, Rejent 2004, Nr 6, s. 112.

³⁹¹ Z. K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 155.

³⁹² Z. Truskiewicz [w:] E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami ...*, s. 356.

wyjaśnił to zagadnienie Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z 16 czerwca 1991 r.³⁹³ Zdaniem Sądu, nabycie prawa użytkowania wieczystego z mocy prawa jest w istocie przekształceniem istniejącego w dniu 5 grudnia 1990 r. prawa zarządu państwowych osób prawnych w prawo użytkowania wieczystego nieruchomości. Nie jest więc możliwe powstanie użytkowania wieczystego z chwilą wpisu w księdze wieczystej, skoro powstało ono z mocy prawa. Konkluzję tę należy odnieść także w stosunku do pozostałych przypadków nabycia prawa użytkowania wieczystego z mocy prawa, a także do nabycia wskutek zasiedzenia³⁹⁴.

Znaczenie administracyjnych elementów (decyzji) w użytkowaniu wieczystym uległo zresztą z czasem osłabieniu. Wątpliwości, jak należy traktować bezumowne powstanie prawa użytkowania wieczystego, jeśli tylko decyzja deklaratoryjna określa jego treść (czy nawet brak tej treści³⁹⁵), zostały rychło rozwiane przez judykaturę. Sąd Najwyższy przyjął zasługujący na pełną aprobatę pogląd³⁹⁶, że przewidziany w art. 2 ust. 1 i 3 u.z.g.g., sposób powstania użytkowania wieczystego z mocy prawa jest w stosunku do ustanowienia użytkowania w drodze umowy, trybem szczególnym, uzasadnionym potrzebą sprawnego uregulowania kwestii związanych z uwłaszczeniem państwowych osób prawnych. Powyższa odmienność w sposobie powstania prawa, zdaniem tego Sądu, nie wpływa jednak na zmianę charakteru ustanowionego w tym trybie użytkowania wieczystego. W podobnym tonie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny³⁹⁷ stwierdzając, że w przypadku gdy użytkowanie wieczyste nie zostało ustanowione w drodze umowy, lecz było wynikiem przekształcenia prawa zarządu w prawo użytkowania wieczystego w trybie przytoczonych wyżej przepisów, to warunków powstałego prawa użytkowania wieczystego i jego przeznaczenia należy poszukiwać w treści decyzji organu administracji publicznej, potwierdzającej nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego³⁹⁸.

Likwidacja ostatnich elementów administracyjnych oddziałujących na treść użytkowania wieczystego nastąpiła wraz z wejściem w życie u.g.n. Zgodnie z art. 26 ust. 2 u.g.g. jednostronne rozwiązanie umowy wymagało decyzji kierownika urzędu rejonowego lub zarządu gminy. Pod rządami u.g.n. sformułowanie art. 33 ust. 3, „właściwy organ może

³⁹³ Uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 czerwca 1991, III CZP 38/91, LEX nr 3660.

³⁹⁴ W. Szczepiński, *Jak powstaje prawo użytkowania wieczystego - z mocy prawa czy na podstawie decyzji?*, Monitor Prawniczy 1993, nr 1, s. 2.

³⁹⁵ H. Witczak, *Charakter prawny...*, s. 62.

³⁹⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 1995 r., III AZP 5/95, LEX 9449.

³⁹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2008 r., I OSK 654/07, LEX nr 506612.

³⁹⁸ Ł. Sanakiewicz, *Zmiana treści prawa użytkowania wieczystego w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości*, Rejent 2010, nr 11, s. 52 - 53.

żądać rozwiązania użytkowania wieczystego" jednoznacznie wskazuje, iż rozwiązania umowy dokonuje się poza postępowaniem administracyjnym - w drodze umowy albo przez sąd, orzeczeniem wydanym w procesie cywilnym. Jest to zmiana istotna, co najmniej z dwóch powodów: po pierwsze eliminuje się w ten sposób administracyjną ingerencję w stosunki cywilnoprawne, po drugie proces cywilny zakłada równość stron, a zatem użytkownik wieczysty ma możliwość ochrony swoich praw³⁹⁹.

Jak słusznie zauważa E. Gniewek, funkcje użytkowania wieczystego w związku z uwłaszczaniem osób prawnych, zwłaszcza państwowych, uległy zamazaniu⁴⁰⁰. Sygnalizowane wyżej przypuszczenie o marginalizacji podstawowej cechy prawa użytkowania wieczystego, a mianowicie celowości, wydaje się wpisywać w to spostrzeżenie. Trzeba też podkreślić, że biorąc pod uwagę całość regulacji odnoszących się do użytkowania wieczystego, powstałych między 1990 a 1997 r., nie sposób zgodzić się z argumentami przeciwników tej instytucji, jakoby stanowiła ona relikty kultury prawnej PRL⁴⁰¹. Nie można oceniać tej instytucji przez pryzmat minionej epoki, skoro można było z niej w przytłaczającej większości przypadków korzystać jedynie w jednym celu - mieszkaniowym. Trudno się zresztą dziwić raczkującemu demokratycznemu ustawodawcy, niedostrzegającemu funkcji jakie może pełnić użytkowanie wieczyste dzięki jego celowemu charakterowi, ponieważ do 1990 r. znane było ono tylko w jednym wydaniu. W takim kształcie, pozwalało ono jedynie na wycinkowe wykorzystanie możliwości, jakie daje celowe prawo rzeczowe do nieruchomości, ograniczone w czasie. Dopiero ustawy gospodarujące (u.g.g. ze zm. i u.g.n.) oraz wprowadzenie umownego trybu oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste bez wcześniejszej decyzji administracyjnej, wyrażone w znowelizowanym art. 234 k.c.⁴⁰², otworzyło tak naprawdę drogę do szerszego zastosowania tego prawa, co wcześniej nie było możliwe. Takie szersze zastosowanie wynika przede wszystkim z dopuszczenia możliwości oddawania nieruchomości publicznych w użytkowanie wieczyste na cele inne niż mieszkaniowe. Na marginesie, te ostatnie nie są akurat najlepszym przedmiotem zastosowania użytkowania wieczystego, a przynajmniej nie w obowiązującym obecnie kształcie, co zostanie dowiedzione w dalszej części pracy.

³⁹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 września 2008 r., I SA/Wa 945/08, LEX nr 516106.

⁴⁰⁰ E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 1999, Nr 2, s. 18.

⁴⁰¹ R. Mańko, *Relikty w kulturze prawnej. Uwagi metodologiczne na tle pozostałości epoki socjalizmu realnego w polskim prawie prywatnym*, Przegląd Prawa i Administracji CII, Wrocław 2015, s. 186 - 187.

⁴⁰² E. Drozd, *Użytkowanie wieczyste w świetle zmienionej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, Rejent 1991, Nr 6, s. 10.

Reasumując, lata 1990 - 1997 były kolejnym już okresem korekt formy prawnej użytkowania wieczystego (choć będącego już w innym kształcie), zamiast sprawdzianem funkcjonowania tej instytucji w warunkach rynkowych. Nadchodzący „kryzys użytkowania wieczystego”, był wynikiem popełnionych błędów, a nie wadliwości konstrukcyjnej wynikającej ze zdewaluowanych założeń ideologicznych. Innymi słowy, najważniejsze zastosowania użytkowania wieczystego dopiero co dopuszczono, a już zaczęto myśleć o jego likwidacji.

W obowiązującej od 1 stycznia 1998 r. do chwili obecnej u.g.n. starano się uporządkować katalog zasad, wedle których publiczni właściciele mogą oddawać swoje nieruchomości w użytkowanie wieczyste na podstawie umowy, co po części się udało. Zagadnienie to jest dość wyczerpująco opracowane w literaturze⁴⁰³. Kwestie te będą przedmiotem rozważań w dalszej części pracy, ale jedynie jako możliwe do wykorzystania instrumentarium przy zastosowaniach prawa użytkowania wieczystego, jako narzędzia realizacji zadań właściwych podmiotów publicznych w oparciu o nieruchomości publiczne. Zanim jednak to nastąpi, warto poświęcić kilka uwag roli nieruchomości użytkowanych wieczysto w mieniu publicznym, kryzysowi użytkowania wieczystego i przykładom podobnych konstrukcji prawnych w systemach innych krajów, jako punktu wyjścia do dalszych rozważań.

Zmiany ustrojowe z 1990 r. przyniosły zmianę co do podmiotów, których majątek stanowić mogą nieruchomości oddawane w użytkowanie wieczyste. W związku z pojawieniem się mienia komunalnego, stworzono możliwość oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów stanowiących własność gmin i ich związków, a później także powiatów i województw samorządowych. Podmiotem użytkowania wieczystego może być zatem osoba fizyczna oraz każda osoba prawna, w tym także Skarb Państwa (jeżeli przedmiotem użytkowania wieczystego jest grunt należący do gminy)⁴⁰⁴. Podobnie odwrotnie, jeżeli właścicielem nieruchomości jest Skarb Państwa, nie ma przeszkód aby gmina, a od 1 stycznia 1999 r. również powiat i województwo samorządowe były użytkownikami wieczystymi tych gruntów. Stosunki takie mogą występować również między jednostkami samorządu terytorialnego. Początkowo zależności tego rodzaju ustawodawca pominął. W pierwotnym tekście u.g.n. nie uwzględniono faktu, iż częścią zasobów są nieruchomości gruntowe, które

⁴⁰³ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka ...*, s. 972 - 978; C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006, s. 120 - 140; G. Bieniek, Z. Marmaj, *Użytkowanie wieczyste w praktyce*, ZCO, Warszawa - Zielona Góra 1999, s. 59-79; E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Zakamycze 1999; G. Bieniek, *Użytkowanie wieczyste* (w:) S. Rudnicki (red.), *Prawo obrotu ...*, s. 23-39; liczne komentarze do u.g.n.

⁴⁰⁴ E. Drozd, *Użytkowanie wieczyste w świetle ...*, s. 10.

stanowią przedmiot użytkowania wieczystego⁴⁰⁵. Dopiero dokonana w 2003 roku zmiana u.g.n.⁴⁰⁶ przeoczenie to usunęła.

Nie jest natomiast możliwe ustanowienie użytkowania wieczystego na gruncie gminnym przez miasto na prawach powiatu i odwrotnie. Mocą art. 2 pkt. 42 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁰⁷ jednoznacznie przyjęto, że miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie⁴⁰⁸. Na negatywne skutki istniejącej koncepcji, jakoby miasto na prawach powiatu, było „inną jednostką” niż gmina w rozumieniu ust. 2 i 3 art. 164 Konstytucji RP zwraca uwagę A. M. Wierzbica⁴⁰⁹. Przykładem tego rodzaju błędnego rozumienia właściwego podmiotu praw i obowiązków co do nieruchomości⁴¹⁰, jest występujące niekiedy zjawisko ujawniania w księgach wieczystych, co do niektórych nieruchomości, własności „miasta na prawach powiatu”. W konsekwencji podejmowane przez radę gminy uchwały w przedmiocie darowizn nieruchomości gminy na rzecz miasta na prawach powiatu, obarczone są w istocie wadą nieważności⁴¹¹.

Zgodnie z art. 21, 24, 25a i 25c u.g.n., nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego stanowiące ich własność i nie oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego tych jednostek tworzą zasób. *A contrario* więc, nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, zasobu tego nie stanowią. Nie bardzo wiadomo, jaki jest cel takiego wyłączenia, skoro w odniesieniu do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste istotne znaczenie ma prawidłowa gospodarka przejawiająca się np. w naliczaniu opłat dodatkowych (art. 63 - 65 u.g.n.), rozwiązywaniu umów z powodu korzystania przez użytkownika wieczystego z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie (art. 240 k.c.), czy inicjowaniu aktualizacji opłat rocznych (art. 77 u.g.n.). Tymczasem skoro nieruchomości obciążone użytkowaniem wieczystym nie wchodzi w skład zasobu, to powyższe czynności nie należą do zakresu gospodarowania tym zasobem⁴¹².

⁴⁰⁵ A. Janowski, R. Wiśniewski, *Gospodarowanie zasobami nieruchomości w warunkach rynkowych : część 1*, Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 2008, z. 7, s. 23.

⁴⁰⁶ Dz.U. z 2004, Nr 141, poz. 1492.

⁴⁰⁷ Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.

⁴⁰⁸ A. M. Wierzbica [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 588.

⁴⁰⁹ A. M. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu - zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 71.

⁴¹⁰ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2008, I FSK 1398/07, LEX 599385.

⁴¹¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000, K 7/99, Dz.U. Nr 3 poz. 45 wraz z głosem W. Zająca, Przegląd Sejmowy 2000, Nr 4, s. 84.

⁴¹² M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 374.

Nie znaczy to jednak, że nieruchomości te nie są w żaden sposób powiązane z majątkową swoich właścicieli. Pojęcie zasobu jest bowiem pod względem przedmiotowym węższe od pojęcia mienia, wynikającego z ustaw ustrojowych⁴¹³. Stąd nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste stanowią mienie komunalne i jako takie podlegają ujawnieniu w corocznej informacji o jego stanie. W odniesieniu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa - starostowie, a jednostek samorządu terytorialnego - wójtowie, zarządy powiatów oraz województw, prowadzą stosowną ewidencję na podstawie elektronicznej ewidencji gruntów i budynków prowadzonej zgodnie z ustawą z 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴¹⁴.

Pomimo pozostawania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste poza zasobem w rozumieniu art. 24 ust. 1 u.g.n., stanowią one istotną pozycję w majątku gmin, co z kolei ma niebagatelny wpływ na ich potencjał majątkowy ujawniany corocznie w informacji o stanie mienia komunalnego, sporządzanej w trakcie procedury absolutoryjnej dla organu wykonawczego⁴¹⁵. Pozytywnie należy także ocenić wprowadzenie przez ustawę z 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw⁴¹⁶, obowiązku uwzględniania w planach wykorzystania zasobu, prognoz dotyczących aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu (art. 23 ust. 1d u.g.n.)⁴¹⁷.

Podzielone są natomiast poglądy, co do obowiązku ujawniania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w ewidencji bilansowej jednostek samorządu terytorialnego. Jako podstawowe kryterium w tym zakresie uznaje się fakt pozostawania tego rodzaju aktywów pod kontrolą tych jednostek. W literaturze można spotkać pogląd, iż z perspektywy definicji aktywów w ustawie o rachunkowości, grunty będące własnością jednostek samorządu terytorialnego oddane osobom trzecim w użytkowanie wieczyste tracą cechy aktywów kontrolowanych w momencie oddania ich w użytkowanie wieczyste, skutkiem czego powinny być ujmowane w ewidencji pozabilansowej⁴¹⁸. Praktyka wypracowała jednak również pogląd przeciwny, według którego, zarówno grunt jak i prawo

⁴¹³ M. Józwiak, I. Kopczyńska, *Informacja o stanie mienia komunalnego*, *Finanse Komunalne* 2004, Nr 2, s. 58

⁴¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027.

⁴¹⁵ L. Budner - Iwanicka, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad procedurą absolutoryjną w świetle ustawy o finansach publicznych*, *Finanse Komunalne* 2011, Nr 11, s. 54.

⁴¹⁶ Dz.U. Nr 173, poz. 1218.

⁴¹⁷ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 381.

⁴¹⁸ E. Kowalczyk, B. Rudnicka, *Wycena i ewidencja gruntów* [w:] W. Nowak (red.), *Ustawa o rachunkowości w jednostkach finansów publicznych*, Warszawa 2014, s. 692.

użytkowania wieczystego winny być ujmowane w ewidencji bilansowej odpowiednio, jednostek samorządu terytorialnego i użytkownika wieczystego⁴¹⁹.

Właściwszy wydaje się być pogląd drugi, właśnie z uwagi na wspomniane kryterium kontroli. Z chwilą oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie następuje przecież całkowite wyzbycie się przez publicznego właściciela kontroli nad nieruchomością, co jest podstawową różnicą między prawem użytkowania wieczystego, a własnością. To celowy charakter tego prawa, obwarowany ustawowo instrumentami kontroli jego realizacji, jak choćby możliwość wnioskowania o przedterminowe rozwiązanie stosunku użytkowania wieczystego, zmiana wysokości stawki opłaty rocznej czy naliczanie opłat dodatkowych, pozwala stale monitorować realizację celu ustalonego w umowie. W tym samym kierunku zmierza projekt Stanowiska Komitetu Standardów Rachunkowości dotyczący prawa wieczystego użytkowania gruntów⁴²⁰. Słusznie zakłada on, iż grunty stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego oddane przez nią w użytkowanie wieczyste ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym jednostki samorządu terytorialnego jako składnik jej aktywów (por. pkt 2.2 projektu stanowiska). Jednostka samorządu terytorialnego zachowuje kontrolę nad gruntem, natomiast fakt obciążenia tego gruntu użytkowaniem wieczystym znajduje swoje odzwierciedlenie w wycenie tego składnika aktywów (por. pkt 2.7 projektu stanowiska). Z kolei prawo ustanowione na tym gruncie stanowi składnik aktywów użytkownika wieczystego (por. pkt 3.1 projektu stanowiska), podobnie jak wartość odrębnej własności budynków, czy budowli związanych z prawem użytkowania wieczystego nieruchomości.

Niebagatelne znaczenie ma także poziom wpływów budżetowych osiąganych z mienia komunalnego. Takie ujęcie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, przekłada się nie tylko na ocenę wartości majątku gminy, ale także jej zdolności kredytowej dokonywanej przy ratingach⁴²¹. Ratingi nadawane są przez agencje ratingowe, według charakterystycznej dla nich skali. Ocena wiąże się z ustaleniem poziomu inwestycyjnego bądź spekulacyjnego. Poziom inwestycyjny pokazuje, że jednostka ma określone, wymierne źródła spłaty długu. Natomiast poziom spekulacyjny informuje o tym, że źródła spłaty długu są niejednoznacznie ustalone, co obniża wiarygodność finansową gminy. W tym kontekście opłaty roczne z tytułu

⁴¹⁹ *Ewidencja gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste*, źródło: www.podatki.biz; Stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z 2 października 2012, WI-44/3882/2012.

⁴²⁰ *Stanowisko Komitetu Standardów Rachunkowości dotyczące prawa wieczystego użytkowania gruntów-Projekt*, źródło: www.mf.gov.pl

⁴²¹ M. Wiśniewski, *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej w ocenie zdolności kredytowej gmin w Polsce*, referat wygłoszony na seminarium naukowym Instytutu Ekonomicznego Narodowego Banku Polskiego, Warszawa, 12 kwietnia 2011 r. s. 5 - 6.

użytkowania wieczystego nieruchomości są jednym z najpewniejszych, stałych, cyklicznych dochodów publicznoprawnych⁴²².

Analiza gospodarki środkami trwałymi jest niezbędnym instrumentem praktyki każdej jednostki samorządu terytorialnego w podejmowaniu przez jego kierownictwo decyzji o charakterze długofalowym, zmierzającym do wzrostu ich produktywności. Ma ona więc znaczenie strategiczne.⁴²³ Rola nieruchomości publicznych przejawia się w tym, że występują one zawsze w roli obiektu gospodarczego. Deficyt nieruchomości i jego negatywne skutki pojawiają się wtedy, gdy dany podmiot publiczny nie dysponuje nieruchomościami na swoje potrzeby inwestycyjne. Funkcja ekonomiczna zaś, sprowadza się do postrzegania własnych nieruchomości jako źródła dochodu i przedmiotu inwestycji. Wiąże się to z udostępnianiem nieruchomości poprzez zawieranie odpowiednich umów cywilnoprawnych, a więc także oddawanie ich w użytkowanie wieczyste.⁴²⁴

Pojawienie się u.g.g., u.z.g.g. a następnie u.g.n. rozszerzyło katalog sposobów powstania użytkowania wieczystego oraz jego charakter. Obecnie w obrocie pozostają więc cztery rodzaje tego prawa. Pierwsze, to prawa powstałe w oparciu o u.g.t., których cechą charakterystyczną była dwustopniowość powstawania (jak już wspomniano, pozostałością tego trybu ustanawiania użytkowania wieczystego w obowiązującym prawie jest tryb z art. 7 d.w.u.g.W.). W pierwszej kolejności organ wydawał zatem decyzję administracyjną, w której rozstrzygał o oddaniu konkretnej nieruchomości w użytkowanie wieczyste, a następnie decyzja ta stanowiła niezbędną przesłankę zawarcia stosownej umowy cywilnoprawnej. Prawa te są celowe, gdyż zarówno treść decyzji jak i umowy zawiera określenie przeznaczenia. W większości są to prawa ustanowione na cele mieszkaniowe, niekiedy sportowo - rekreacyjne, sakralne, czasami z przeznaczeniem na działalność spółdzielni pracy, co jest wyjątkiem, ponieważ wówczas wykonywanie użytkowania wieczystego jest związane z wykonywaniem działalności gospodarczej. Wynika to jednak nie z charakteru prawnego użytkowania wieczystego, ale z przyjętego wówczas ustawowego założenia, że o możliwości ustanowienia użytkowania wieczystego decyduje kryterium podmiotu a nie przedmiotu. Co więcej, warto podkreślić, że niewykonanie decyzji administracyjnej w oparciu o którą miało powstać użytkowanie wieczyste (niezawarcie umowy), po uchyleniu u.g.t., nie pozbawia

⁴²² J. Nargiello, *Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, Studia Regionalne i Lokalne 2006, Nr 3, s. 103, 113.

⁴²³ M. Kowalczyk, *Rola rzeczowych aktywów trwałych w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy*, *Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia* 2014, Nr 65, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 802, s. 117.

⁴²⁴ J. Kotlińska, M. J. Nowak, *Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości a rozwój lokalny*, Studia Regionalne i Lokalne 2010, Nr 4, s. 107.

przyszłego użytkownika wieczystego możliwości otrzymania przyznanego mu prawa. Zgodnie bowiem z kluczowym w tej materii wyrokiem Sądu Najwyższego z 14 marca 2003 r.⁴²⁵, ostateczne decyzje o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, wydane przed dniem wejścia w życie u.g.n., stanowią nadal podstawę zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste, a także stanowią dla uprawnionego źródło roszczenia w tym zakresie. Wyrok ten porządkuje szereg problemów praktycznych, albowiem przypadki niewykonywania decyzji administracyjnych poprzez zawarcie umów, pojawiały się dość często np. w związku z nieuregulowanym stanem prawnym gruntu Skarbu Państwa (brak księgi wieczystej) w chwili wydawania decyzji administracyjnej.

Drugi rodzaj to prawa powstałe z dniem 5 grudnia 1990 r. z mocy prawa, w większości jako efekt uwłaszczenia państwowych osób prawnych. Zwykle nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste w tym trybie stanowią znaczne źródło dochodów publicznych właścicieli, ponieważ wykorzystywane są głównie w celu prowadzenia działalności gospodarczej, a co za tym idzie użytkownicy wieczysti uiszczają stawki opłaty rocznej w wysokości co najmniej 3% wartości nieruchomości. Prawa te nie są celowe, brak jest możliwości żądania ich przedterminowego rozwiązania w trybie art. 240 k.c., ponieważ deklaratoryjne decyzje administracyjne potwierdzające nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego nie zawierały określenia przeznaczenia nieruchomości. Tego rodzaju użytkowania wieczyste funkcjonalnie bardziej przypominają bezcelową formę dawnej własności czasowej. Obecnie nadal możliwe jest wydawanie decyzji administracyjnych potwierdzających powstanie użytkowania wieczystego w ten sposób, jednak zgodnie z art. 200 ust. 1 pkt. 3 u.g.n., stwierdzanie powstania praw bezcelowych nie jest już dopuszczalne.

Kolejny rodzaj praw użytkowania wieczystego powstałych w wyniku realizacji roszczeń przewidzianych pierwotnie w u.z.g.g. a następnie u.g.n. wolny był już od elementów administracyjnych. Oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste następowało na podstawie umowy, a w razie odmowy dokonania tej czynności, osobie uprawnionej przysługiwało powództwo z art. 64 k.c. i 1047 k.c. Wprowadzenie roszczenia jako podstawy żądania ustanowienia użytkowania wieczystego miało na celu uporządkowanie tytułów do korzystania z nieruchomości państwowych i komunalnych⁴²⁶. Dlatego istnienie tych roszczeń uzależniono od istnienia na gruntach zabudowy, prawa użytkowania (art. 204 u.g.n.), posiadania nieruchomości (art. 207 u.g.n.) lub ostatecznych decyzji lokalizacyjnych albo pozwoleń na budowę, obejmujących te nieruchomości (art. 208 pkt. 1 u.g.n. i art. 211 u.g.n.).

⁴²⁵ V CKN 1800/00, LEX nr 79755.

⁴²⁶ G. Bieniek, G. Matusik [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa...*, s. 1011, 1019.

Sposób powstania użytkowania wieczystego miał już tylko umowny charakter, natomiast tryb ustalenia przyszłego użytkownika wieczystego, wyłącznie bezprzetargowy. Wyjątkowym przypadkiem, w którym roszczenie realizowane jest nadal poprzez decyzję administracyjną jest art. 209 u.g.n. zgodnie z którym osoby, które uzyskały prawo zabudowy nieruchomości ustanowione przed dniem wejścia w życie d.p.z., mogą żądać przekształcenia tego prawa w użytkowanie wieczyste. Przekształcenie następuje wówczas w drodze decyzji właściwego organu, w której określa się także warunki użytkowania wieczystego.

Ostatnia grupa praw to powstałe w wyniku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na podstawie u.g.g. i u.g.n., jako jednej z form gospodarowania nieruchomościami publicznymi, alternatywną wobec przeniesienia własności nieruchomości. Zarówno powstanie tych praw jak i treść umów wolne są od elementów administracyjnych, zawierają określenie przeznaczenia, a użytkowników wieczystych wyłoniono w procedurach przetargowych lub bezprzetargowych określonych w wyżej wspomnianych ustawach. Ten rodzaj praw, sposób ich powstawania, możliwości ich modyfikacji i zastosowania w warunkach rynkowych, stanowić będzie najważniejszy przedmiot rozważań w niniejszej pracy.

Rozdział 3

Kontrowersje dotyczące przydatności użytkowania wieczystego na rynku nieruchomości

3.1 Ustawowe próby eliminacji użytkowania wieczystego

Na wstępie należy uściślić użyte w tytule pojęcie rynku nieruchomości. Dla potrzeb niniejszych rozważań rynek nieruchomości należy utożsamić z ogółem stosunków wymiennych⁴²⁷, obejmujących transfer dostępnych w danym systemie prawnym praw do nieruchomości. Przy czym nie chodzi jedynie o prawa rzeczowe, ale także obligacyjne (najem, dzierżawa), wzajemne oddziaływania tych praw i możliwości wykorzystania, które kształtują ich wartość i przydatność w realizowaniu celów gospodarczych i publicznych. Na tle tak zdefiniowanego rynku nieruchomości będzie oceniane w niniejszej pracy prawo użytkowania wieczystego.

Jak już wspomniano, pomimo poszerzenia możliwości wykorzystania użytkowania wieczystego nieruchomości wraz ze zmianami ustawowymi początku lat 90 tych, szybko pojawiły się głosy kwestionujące zarówno jego użyteczność, jak i podnoszące jego wadliwość konstrukcyjną w nowych warunkach ustrojowych i gospodarczych. Pochodziły one zarówno ze strony przedstawicieli ustawodawcy jak i doktryny, choć trzeba przyznać, że te drugie cechowało słabsze zabarwienie ideologiczne. Użytkowanie wieczyste określano więc jako prawo „ułomne”, „nieprzystające do wymogów wolnego rynku”⁴²⁸, „kaleki nonsens prawny stworzony sztucznie”⁴²⁹ czy wreszcie „relikt socjalistycznego systemu wywłaszczeniowego - choroba użytkowania wieczystego”⁴³⁰. Nic dziwnego, że w takich warunkach propozycje zmierzające do eliminacji użytkowania wieczystego z systemu prawnego padały na podatny grunt i wykorzystywane były, niestety, jako argument polityczny a nie merytoryczny. Nieprzypadkowo ustawa z 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania

⁴²⁷ E. Kucharska - Stasiak (red.), *Podstawy funkcjonowania rynku nieruchomości. Ujęcie teoretyczne*, Łódź 2005, s. 7 - 8.

⁴²⁸ Stanowisko Ministra Skarbu Państwa i Sejmu RP w sprawie K 9/98, źródło: www.trybunal.gov.pl

⁴²⁹ Wypowiedź Posła Aleksandra Bentkowskiego z 24 kwietnia 1997 r., stenogram 105 posiedzenia Sejmu II kadencji, źródło: www.sejm.gov.pl

⁴³⁰ E. Piontek, *Choroba użytkowania wieczystego*, Rzeczpospolita nr 225 z 26 września 1996 r., dod. „Prawo co dnia”, s. 16.

wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (u.p.u.w.f.) była jedną z trzech ostatnich ustaw uchwalonych przez Sejm RP II kadencji.

Uchwalenie u.p.u.w.f. ustawodawca uzasadniał chęcią obrony praw użytkowników wieczystych - osób fizycznych - z terenów tzw. ziem odzyskanych, jego zdaniem zagrożonych potencjalnymi roszczeniami dawnych niemieckich właścicieli, które mogłyby się pojawić po wejściu Polski do Unii Europejskiej⁴³¹. Trudno argument ten uznać za właściwy, gdyż w procesie ustawodawczym, decydującą rolę winny odgrywać względy ściśle jurydyczne z uwzględnieniem rzeczywistych, współczesnych zależności społecznych⁴³². Ponadto ustawodawca znacznie wcześniej wprowadził już szereg uregulowań, które stanowiły podstawę ustabilizowania sytuacji prawnej nieruchomości na obszarach ziem odzyskanych⁴³³. Mimo to, ustawę uchwalono sprawnie i bezproblemowo.

Zakres podmiotów uprawnionych do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, od początku budził wątpliwości. Były to osoby fizyczne, którym przysługiwało prawo użytkowania wieczystego w dniu 31 października 1998 r. i złożyły wnioski o przekształcenie, do dnia 31 grudnia 2000 r., a następnie do 31 grudnia 2002 r. (zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności⁴³⁴).

Przekształcenie rozciągnięto również na osoby dysponujące prawem zabudowy ustanowionym przed wejściem w życie d.p.z.⁴³⁵ Krąg uprawnionych wielokrotnie zmieniano⁴³⁶, a to z powodu pominięcia współużytkowników wieczystych praw związanych z odrębną własnością lokalu, następców prawnych niektórych użytkowników wieczystych, czy też osób, które na dzień ogłoszenia ustawy nie dysponowały prawomocnym wpisem ujawniającym ich prawa w księgach wieczystych⁴³⁷. Ponadto objęcie uprawnieniem do

⁴³¹ Wypowiedź Posła Jerzego Eysymontta z 24 kwietnia 1997 r., stenogram 105 posiedzenia Sejmu II kadencji, źródło: www.sejm.gov.pl

⁴³² E. Gniewek, *O przyszłości...*, s. 17 - 18.

⁴³³ E. Klat - Górską, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015, s. 34 - 36.

⁴³⁴ Dz.U. Nr 72 poz. 749.

⁴³⁵ E. Klat - Górską, *Uwłaszczenie...*, s. 30 - 31; S. Rudnicki, *Uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie ustawy z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1997, nr 11, s. 429.

⁴³⁶ Szerzej: H. Cioch, H. Witczak, *Zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1999, nr 6 - 7.

⁴³⁷ Szerzej: H. Cioch, H. Witczak, *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania*, Komentarz, Warszawa 2002, s. 32 i nast.

przekształcenia jedynie osób fizycznych z pominięciem osób prawnych, postrzegano jako naruszenie konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa⁴³⁸.

U.p.u.w.f. była aktem chaotycznym. Trudno doszukać się w niej uzasadnienia dla określenia takich, a nie innych ram czasowych działania. Graniczne daty składania wniosków przekształceniowych (31 grudnia 2000 r., a następnie 31 grudnia 2002 r.) miały całkowicie przypadkowy charakter. Pominięto znaczenie tytułu prawnego, na podstawie którego powstało użytkowanie wieczyste oraz przeznaczenie nieruchomości podlegających przekształceniu⁴³⁹. Ustawa nie wprowadziła też żadnych ograniczeń co do ustanawiania kolejnych praw użytkowania wieczystego w przyszłości. Brak konsekwencji ustawodawcy w tym zakresie postawił więc pod znakiem zapytania jej *ratio legis*. Nie wiadomo bowiem, jaki cel miało masowe przekształcanie istniejących praw użytkowania wieczystego we własność, skoro nadal możliwe było ustanawianie nowych praw użytkowania wieczystego i to o takiej samej treści jak przekształcone. Podobnie ukształtowano zakres podmiotowy ustawy. Krąg uprawnionych do przekształcenia osób posiadał jedną tylko wspólną cechę, a mianowicie datę, w której te osoby musiały pozostawać użytkownikami wieczystymi (31 października 1998 r.). Później, Trybunał Konstytucyjny skwapliwie wytknie powyższe wady, nazywając nawet te terminy, okazjonalnymi⁴⁴⁰.

Wybiórcze uwłaszczanie użytkowników wieczystych oraz ignorowanie stanowiska podmiotów oddających grunty w użytkowanie wieczyste⁴⁴¹, obecne będzie we wszystkich kolejnych rozwiązaniach przekształceniowych pierwszej i drugiej dekady XXI wieku. Uchwalona 20 lipca 2018 r. ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (u.p.u.w.m.)⁴⁴², również zmierza jedynie w kierunku eliminacji użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019 r. Na uwagę zasługuje za to dostrzeżenie przez ustawodawcę konieczności usunięcia na

⁴³⁸ M. Habdas, *Użytkowanie wieczyste i jego znaczenie na polskim rynku nieruchomości*, Prawo Spółek 1999, nr 4, s. 54; J. Kremis, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych (zagadnienia dyskusyjne)*, Rejent 1999, nr 2, s. 33.

⁴³⁹ E. Klat - Górska, *Uwłaszczenie...*, s. 30 - 31.

⁴⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, uzasadnienie prawne pkt VII, s. 17, 19, źródło: www.ipo.trybunal.gov.pl

⁴⁴¹ M. Habdas, *Nowy czy znówelizowany kodeks cywilny? Rozważania o potrzebie nowej kodyfikacji w kontekście regulacji przedsiębiorstwa jako przedmiotu sui generis oraz wybranych zagadnień prawa rzeczowego* [w:] P. Stec (red.), M. Załucki (red.), *50 lat kodeksu cywilnego. Perspektywy rekodyfikacji*, Warszawa 2015, s. 147 - 148.

⁴⁴² Źródło: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/2673_u/\\$file/2673_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/2673_u/$file/2673_u.pdf). Procedowanie projektu kolejnej ustawy przekształceniowej rozpoczęto już w sierpniu 2016 r., szerzej na temat pierwotnej wersji projektu: A. Kaźmierczyk, *Projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów. Zagadnienia wybrane*, Nowy Przegląd Notarialny 2016, Nr 4, s. 15 - 39.

poziomie u.g.n. możliwości ustanawiania praw użytkowania wieczystego z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe w przyszłości. Art. 15 u.p.u.w.m. dodaje do art. 13 u.g.n. pkt 1b zgodnie z którym, nie oddaje się w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego, z wyjątkiem umów zawieranych w celu realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz ustanowienia użytkowania wieczystego w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości. Mimo to, można już jednoznacznie stwierdzić, że ustawodawca nadal nie jest w stanie podjąć decyzji, co do przyszłości użytkowania wieczystego, nawet samych tylko nieruchomości mieszkaniowych, które to prawa teoretycznie zamierza eliminować, przygotowując od sierpnia 2016 r. kolejną ustawę przekształceniową. Z drugiej strony podejmowane są bowiem działania ustawowe zaprzeczające tej tendencji. Chodzi o przepisy ustawy z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (u.K.Z.N.). Nieruchomości Skarbu Państwa, które powierzone będą nowoutworzonej państwowej osobie prawnej - Krajowemu Zasobowi Nieruchomości (K.Z.N.), mają przede wszystkim służyć realizacji celów mieszkaniowych (art. 5 u.K.Z.N.), poprzez budowę mieszkań na wynajem. Podstawową formą zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym zwanym operatorami mieszkaniowymi (art. 67 u.K.Z.N.), ma być użytkowanie wieczyste (art. 53 ust. 1 u.K.Z.N.). Co ciekawe, ustawodawca dopuszcza sprzedaż lokali mieszkalnych w budynkach wybudowanych w oparciu o u.K.Z.N. na rzecz ich najemców, po pewnym okresie ich wynajmowania (tzw. najem z opcją - art. 85 u.K.Z.N.). Ponadto, w budynkach tych możliwa będzie także sprzedaż pewnej części mieszkań przez operatora, na zasadach rynkowych (art. 68 ust. 1 u.K.Z.N.). Z kolei w art. 69 u.K.Z.N. przewidziano fakultatywną możliwość przekształcenia użytkowania wieczystego nieruchomości zbytych przez K.Z.N., po upływie 15 lub 30 lat.

Obserwując prace nad u.p.u.w.m. oraz poszukując *ratio legis* u.K.Z.N., która w celu kontroli nad realizacją celów K.Z.N. nie bez racji korzysta z użytkowania wieczystego, można mieć wątpliwości co do rzeczywistych zamiarów ustawodawcy wobec nieruchomości mieszkaniowych. Z jednej strony u.p.u.w.m. zmierza do możliwie najszerszego zakresu przekształcenia nieruchomości mieszkaniowych, a z drugiej strony, tworzy się kolejny zasób nieruchomości mieszkaniowych, ponieważ art. 15 u.p.u.w.m. dodaje do art. 13 u.g.n. ustęp 1b, zgodnie z którym nie dopuszcza się oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe, ale z wyjątkiem tych, które oddano w użytkowanie wieczyste w ramach gospodarowania nieruchomościami przez K.Z.N. W konsekwencji, ustawodawca w art. 3 pkt. 2 u.p.u.w.m. wyklucza przekształcenie *ex lege* w stosunku do tych

nieruchomości. Nie wyciągnięto więc żadnych wniosków z problemów, na które zwracała uwagę M. Habdas i może się okazać, że po jakimś czasie ustawodawca ponownie zacznie szukać incydentalnej drogi do uwłaszczenia nowopowstałych zasobów nieruchomości mieszkaniowych oddanych w użytkowanie wieczyste⁴⁴³ tym bardziej, że art. 15 u.p.u.w.m. oprócz nieruchomości z zasobów K.Z.N., dopuścił oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, jeżeli następuje to w wyniku realizacji roszczeń. W obecnym kształcie, u.p.u.w.m. będzie więc kolejnym aktem obarczonym brakiem konsekwencji prawodawczej, co w przyszłości stanie się źródłem problemów w praktyce.

Ponadto, u.K.Z.N. nadal nie tworzy żadnego systemu pozyskiwania gruntów w celu realizacji budownictwa mieszkaniowego, opierając się przede wszystkim o już dostępny zasób nieruchomości Skarbu Państwa. Zasób ten nie jest jednak zbyt pojemny, ponieważ spośród nieruchomości będących w dyspozycji starostów znaczna część uległa komunalizacji po 1990 r. Prawdopodobnie niedobór działek budowlanych będzie jedną z największych bolączek kierownictwa K.Z.N. Nowa ustawa nie wprowadza zadań realizowanych przez K.Z.N. do katalogu celów publicznych, stąd inwestycje te będą miały charakter punktowy i nie wpłyną na znaczące pobudzenie budownictwa mieszkaniowego. Propozycja kompleksowego rozwiązania tego problemu w oparciu o zmodyfikowane prawo użytkowania wieczystego, polegająca na stworzeniu systemu mechanizmów prawnych, a nie nowych centralnych instytucji, przedstawiona będzie w dalszej części pracy (rozdział 7, pkt 7.3, s. 241 - 265).

Wracając do rozważań historycznych istotne jest także to, że u.p.u.w.f. całkowicie pomijała cel użytkowania wieczystego jako przesłankę przekształcenia⁴⁴⁴. Tym samym było ono możliwe w odniesieniu do każdej nieruchomości, byleby tylko jej użytkownikiem wieczystym była osoba spełniająca przesłanki ustawowe.

Jako formę postępowania przekształceniowego wybrano drogę administracyjną. Organem właściwym do wydania decyzji⁴⁴⁵ w przedmiocie przekształcenia był (i jest do dzisiaj, gdyż właściwość ta w obecnie obowiązującej ustawie z 2005 r. została zachowana) starosta, prezydent miasta na prawach powiatu, jako wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, jeżeli nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli nieruchomość stanowi własność

⁴⁴³ M. Habdas, *Nowy czy znowelizowany ...* [w:] P. Stec, M. Załucki, *50 lat Kodeksu ...*, Warszawa 2015, s. 147 - 148.

⁴⁴⁴ E. Klat - Górska, *Uwłaszczenie...*, s. 30 - 31.

⁴⁴⁵ Szerzej: W. Gonet, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 66.

odpowiednio gminy, powiatu lub samorządu województwa. Wymienione organy wszczynają i prowadzą stosowne postępowanie oraz wydają decyzję o przekształceniu. Organem odwoławczym od decyzji dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości Skarbu Państwa jest wojewoda, a od decyzji dotyczących nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego - samorządowe kolegium odwoławcze⁴⁴⁶. Co ważne, tak skonstruowana ustawa dawała użytkownikom wieczystym, o których mowa w jej przepisach roszczenie, którego realizacja skutkowałą wydaniem przez właściwy organ decyzji o przekształceniu⁴⁴⁷.

Najwięcej kontrowersji wzbudzał jednak sposób odpłatności za przekształcenie. W pierwotnej wersji u.p.u.w.f. należność za przekształcenie użytkownik wieczysty spłacał w ratach, uzależnionych od czasu trwania użytkowania wieczystego, rozłożonych jednak na nie więcej niż 15 lat, względnie jednorazowo, ale jako wielokrotność ustalonych w ten sposób rat (art. 5 u.p.u.w.f.). W niektórych przypadkach dopuszczono także przekształcenie nieodpłatnie (art. 6 u.p.u.w.f.)⁴⁴⁸. To właśnie taki sposób odpłatności za przekształcenie wraz z roszczeniowym charakterem wniosku o przekształcenie legł u podstaw kontroli konstytucyjnej u.p.u.w.f. Wprowadzone zasady, w obliczu publicznoprawnego charakteru gminy i społecznego charakteru gminnego mienia⁴⁴⁹, okazały się dla wielu samorządów nie do zaakceptowania.

Na niezależne od woli gmin narzucanie im mniej korzystnych zasad rozporządzania mieniem niż wynikałoby to z warunków ekonomiczno - finansowych, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę już w orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r.⁴⁵⁰, kwestionując roszczenia niektórych osób prawnych do nabywania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości komunalnych na podstawie art. 88a ust. 2 u.g.g. Zastosowany tam tryb był w zasadzie identyczny, jak miało to miejsce w przypadku regulacji przekształcenia prawa

⁴⁴⁶ M. Wolanin, *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1999, Nr 8, str. 19.

⁴⁴⁷ K. Zaradkiewicz, *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1999, Nr 1, str. 13.

⁴⁴⁸ Szerzej: H. Cioch, H. Witczak, *Zmiany...*, nr 20 - 21; J. Kremis, *Uwłaszczenie...*, s. 47 - 55; J. Kremis, A. Cisek, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Komentarz*, Kraków 1999, s. 38 - 56; Z. Czarnik, *Użytkownik wieczysty właścicielem*, Warszawa 1999, s. 31 - 52; R. Kuźnicki, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Komentarz do ustawy*, Wrocław 1998, s. 85 - 90.

⁴⁴⁹ J. Ignatowicz, *Mienie komunalne - zagadnienia podstawowe* [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego, Nr 1298, Katowice 1992, s. 94.

⁴⁵⁰ Sygn. K 18/95, LEX 25522; zob. również: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska - Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999, s. 123.

użytkowania wieczystego w prawo własności w u.p.u.w.f.⁴⁵¹ Ponadto, tryb ten stanowił tak naprawdę wyłączenie przysługującej gminom własności⁴⁵². Stąd też, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. bardzo krytycznie odniósł się zarówno do kwestii przymusowości przekształcenia (roszczenie), jak i do zasad odpłatności⁴⁵³, kwalifikując ustawowy sposób ich naliczania jako niezgodny z Konstytucją RP. Tę wadę ustawodawca usunął poprzez wprowadzenie nowelą⁴⁵⁴ do u.p.u.w.f. mechanizmu ustalania opłaty na podstawie wartości nieruchomości pomniejszonej o kwotę równą wartości użytkowania wieczystego określoną na dzień przekształcenia. Tym samym, zasady określania wartości rynkowej nieruchomości dla celów przekształcenia poddano rygorom wynikającym z art. 69 u.g.n.⁴⁵⁵ Zgodnie z tym przepisem, na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży. Z jednej strony spowodowało to radykalne zmniejszenie liczby wniosków o przekształcenie⁴⁵⁶ z drugiej, wzrost dochodów publicznych właścicieli osiąganych z tytułu przekształcenia⁴⁵⁷.

Po korekcie ustawy, przekształcenie następowało więc już za opłatą jak wówczas sądzono, ekwiwalentną do wartości nieruchomości, a zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tylko takie przekształcenie można uznać za nienaruszające zasad konstytucyjnych. Dotychczasowego użytkownika wieczystego poza opłatą za przekształcenie, obciążały dodatkowo koszty samego postępowania przekształceniowego⁴⁵⁸.

Niestety z czasem praktyka wykazała, że ekwiwalentność opłaty za przekształcenie i wartości nieruchomości przekształcanej jest iluzoryczna. Kwestia ta na wniosek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta stała się przedmiotem badania Komisji Europejskiej, pod kątem ewentualnego występowania niedozwolonej pomocy publicznej. W wyniku postępowania, sformułowano zastrzeżenia dotyczące notyfikowanej regulacji prawnej u.g.n., a konkretnie art. 69 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem, na poczet ceny nieruchomości gruntowej

⁴⁵¹ K. Zaradkiewicz, *Przekształcenie ...*, s. 14.

⁴⁵² *Ibidem*, s. 15.

⁴⁵³ K 8/98, uzasadnienie prawne pkt. VIII, źródło: www.ipo.trybunal.gov.pl

⁴⁵⁴ Ustawa o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 72, poz. 749); szerzej: H. Cioch, H. Witczak, *Przekształcenie...*, s. 118 - 121.

⁴⁵⁵ K. Gabrel, *Tańszy sposób na własność nieruchomości*, *Nieruchomości* 2003, nr 12, s. 39.

⁴⁵⁶ G. Bieniek, *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego* [w:] *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 56.

⁴⁵⁷ Zob.: J. Kotlińska, *Użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych i możliwości jego przekształcenia w prawo własności w kontekście dochodów budżetowych dużego miasta*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2005, z. 2, s. 185 - 186.

⁴⁵⁸ A. Brzozowski, *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, *Zeszyty Prawnicze* 2003, nr 3/2, s. 81.

sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży. Choć przepis ten dotyczy sprzedaży prawa własności nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, stosuje się go także dla określenia wartości nieruchomości w celu przekształcenia. Uwagi Komisji Europejskiej dotyczyły jednak mechanizmu ustalania opłaty za przekształcenie, która, w ocenie Komisji, ma charakter preferencyjny i nie spełnia wymogów tzw. „testu prywatnego inwestora”⁴⁵⁹. Test ten polega na porównaniu zachowania właściwego podmiotu publicznego do zachowania prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej. Ze względu na różny charakter działań właściwych podmiotów publicznych, ich zachowanie porównuje się bądź do zachowania modelowego prywatnego inwestora, prywatnego kredytodawcy albo wierzyciela, prywatnego kupującego lub sprzedawcy⁴⁶⁰. Innymi słowy chodzi o to, że gdyby zamiast publicznego właściciela był nim podmiot prywatny, wówczas z dużym prawdopodobieństwem nie doszłoby do zamiany użytkowania wieczystego we własność, ponieważ obliczona w oparciu o art. 69 u.g.n. wartość nieruchomości nie odpowiadałaby wartości możliwej do uzyskania w warunkach rynkowych. Jest to wniosek oczywisty, ponieważ prywatny inwestor w żadnym wypadku nie zaliczałby opłat czynszowych lub dzierżawnych na poczet ceny nabycia, ponieważ opłaty te stanowią wynagrodzenie za korzystanie z cudzej rzeczy, a nie spłatę ceny nieruchomości w ratach.

Kwestionowany mechanizm określania wartości nieruchomości w celu przekształcenia lub sprzedaży na rzecz użytkownika wieczystego, polega jednak właśnie na tym, że na poczet ceny zalicza się wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, przysługującego nabywcy na dzień przekształcenia. Jeśli właściciel nieruchomości (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego) sprzedaje nieruchomość (lub dochodzi do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność) na rzecz jej użytkownika wieczystego, cena ta będzie równa:

$$C = W_w - W_{uw}$$

gdzie:

⁴⁵⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r., K 29/13 wraz z uzasadnieniem, s. 21 - 22, źródło: www.trybunal.gov.pl

⁴⁶⁰ A. Machowska (red.), *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2016, s. 606; A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 51.

C – cena sprzedaży/przekształcenia prawa własności użytkownikowi wieczystemu nieruchomości gruntowej,

W_w – wartość prawa własności nieruchomości gruntowej,

W_{uw} – wartość prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej⁴⁶¹.

Powszechnie przyjmuje się, że wartość prawa użytkowania wieczystego (W_{uw}) ustalana jest zgodnie z przepisami rozporządzenia z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (r.w.n.s.o.). Zgodnie z nimi przy określaniu wartości nieruchomości gruntowej jako przedmiotu prawa użytkowania wieczystego, wartość tę określa się jako iloczyn wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako przedmiotu prawa własności i współczynnika korygującego:

$$W_{uw} = W_w \cdot Wk$$

Z kolei współczynnik korygujący wylicza się według wzoru zamieszczonego w § 29 ust. 3 r.w.n.s.o. Wśród istotnych elementów tego wzoru wskazano liczbę lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego oraz liczbę lat, na które ustanowiono użytkowanie wieczyste⁴⁶²:

$$Wk = \left(1 - \frac{Sr}{R}\right) \cdot \frac{t}{T} + 0,25 \cdot \frac{T-t}{T}$$

gdzie:

Wk - współczynnik korygujący,

Sr - stawka procentowa opłaty rocznej nie większa niż 3%,

t - liczba lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego,

T - liczba lat, na które ustanowiono użytkowanie wieczyste,

R - przeciętna stopa kapitalizacji ustalana na podstawie badania rynku nieruchomości, przez rzeczoznawcę majątkowego, nie mniejsza jednak niż 0,09 i nie większa niż 0,12⁴⁶³

⁴⁶¹ J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2015, s. 530 - 531.

⁴⁶² E. Bończak - Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 512.

⁴⁶³ J. Dydenko, T. Telega, *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2016, s. 200 - 201.

Stosując powyższe obliczenia, można zaobserwować paradoks polegający na tym, że im krócej trwa użytkowanie wieczyste, tym tańsze będzie przekształcenie. Przykładowo, jeśli ustanowione na 99 lat użytkowanie wieczyste trwa 1 rok, wówczas wartość prawa własności obliczona dla celów przekształcenia będzie znikoma, ponieważ użytkownik wieczysty w istocie ma jeszcze przed sobą tak długi okres użytkowania wieczystego nieruchomości, że wartość tego prawa będzie wysoka, bardzo bliska prawu własności. Dla innego użytkownika wieczystego, któremu do końca trwania umowy pozostało jeszcze 50 lat, obliczona wartość jego prawa będzie niższa a co za tym idzie, wartość prawa własności przy przekształceniu będzie wyższa. W konsekwencji, ten kto dłużej korzysta ze swojego prawa i przez wiele lat wносił opłaty roczne jest w gorszej sytuacji wobec tego, który zaledwie rozpoczął korzystanie z nieruchomości. Stratę ponosi także publiczny właściciel, który nie dość, że oprócz pierwszej opłaty nie pobrał jeszcze żadnych opłat rocznych, dodatkowo otrzyma znikome wynagrodzenie za utratę prawa własności.

Uwłaszczenia użytkowników wieczystych są więc realizowane kosztem mienia publicznego: państwowego, jeśli nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, jeśli to któraś z nich jest właścicielem nieruchomości objętej przekształceniem⁴⁶⁴. Mimo wyraźnego zobowiązania Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca do tej pory nie poradził sobie jednak z tym problemem, choć prawidłowy kierunek, zarysował w art. 3 ust. 7 jednego z projektów u.p.u.w.m. z 12 maja 2017 r.⁴⁶⁵ Odpłatność za przekształcenie miała bowiem wynikać z wysokości wpływów z opłat rocznych, na które publiczny właściciel mógłby liczyć, gdyby do przekształcenia nie doszło. Zgodnie ze wspomnianym przepisem, w przypadku przekształcenia z mocy prawa udziałów we współużytkowaniu wieczystym związanym z lokalem wykorzystywanym na działalność inną niż mieszkaniowa, użytkownik wieczysty zobowiązany był do ponoszenia opłat rocznych przez okres 33 lat. Liczba ta wynikała zapewne ze stawki opłaty rocznej wynoszącej zwykle w takich przypadkach 3% wartości nieruchomości w stosunku rocznym, a więc po 33 latach właściciel otrzymywałby ekwiwalent zbliżony do pełnej wartości prawa własności nieruchomości. Ostatecznie ustawodawca nie zdecydował się na przyjęcie tego rozwiązania i zgodnie z art. 7 ust. 6 u.p.u.w.m., po przekształceniu opłata roczna będzie wnoszona tylko przez okres 20 lat niezależnie od funkcji lokalu. Rozwiązanie to może budzić wątpliwości, jest ono bowiem zbliżone do uznanego za niekonstytucyjny mechanizmu z pierwotnej wersji

⁴⁶⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r. ..., s. 22; S. Belniak, M. W. Wierchowski, *Ocena racjonalności ekonomicznej sprzedaży na własność gruntów Skarbu Państwa dotychczasowym użytkownikom wieczystym*, Świat Nieruchomości 2009, Nr 1, s. 22 - 28.

⁴⁶⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12288711/12373413/12373414/dokument294183.pdf>

u.p.u.w.f.⁴⁶⁶ W obu przypadkach opłaty przekształceniowe potraktowano jako zobowiązania realne⁴⁶⁷.

Występowanie szkód w majątku publicznym w wyniku przekształcenia sygnalizowano już dużo wcześniej. W cytowanym już wyroku z 12 kwietnia 2000 r., Trybunał Konstytucyjny stanowczo zwrócił uwagę na uszczerbek finansowy, jaki poniosły gminy w wyniku stosowania u.p.u.w.f. Według danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów w toku kontroli konstytucyjnej, gdyby do budżetów wpływały nadal opłaty za użytkowanie wieczyste na podstawie zawartych umów, gminy z tego tytułu mogłyby liczyć na łączny dochód wysokości 51.223.281.120 złotych. Tymczasem opłaty przekształceniowe, wnoszone do kas gminnych zgodnie z treścią zaskarżonej ustawy, wynosiły 8.230.176.000 złotych. Wynika stąd, że dochody gmin z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności miały być ponad sześciokrotnie niższe od dochodów należnych gminom jako właścicielom nieruchomości z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste⁴⁶⁸. Stosunek ten obrazuje skutki finansowe swoistego wywłaszczenia gmin z ich własności poprzez przekształcenie, w postaci ubytku w dochodach bieżących. Znaczenie tych dochodów zostanie szerzej omówione w Rozdziale 8.

Niezależnie od u.p.u.w.f., w 2001 r. ustawodawca podjął kolejną próbę ingerencji w problematykę przekształcenia prawa użytkowania wieczystego. Można odnieść wrażenie, że znów prawo to stało się instrumentem użytym w czasie zbliżającego się terminu wyborów parlamentarnych. Już w uzasadnieniu projektu ustawy o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości⁴⁶⁹, ustawodawca ponownie sugeruje, jakoby objęcie planowanym przekształceniem nieruchomości znajdujących się na terenach Polski północnej i zachodniej miało zlikwidować stan tymczasowości w stosunkach własnościowych. Stanowisko takie, jak już wcześniej wspomniano, nie jest zrozumiałe ponieważ byłoby ono uzasadnione, ale jedynie wtedy, gdyby tytuły własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego na tamtych terenach były zagrożone podważeniem. Tymczasem żadne poważne argumenty za tym nie przemawiały⁴⁷⁰, co podkreślał także E. Gniewek⁴⁷¹ i E. Klat - Górska⁴⁷².

⁴⁶⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r. ..., s. 20 - 21.

⁴⁶⁷ A. Bieranowski, *Uwagi do projektu ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów*, Rejent 2016, Nr 10, s. 111.

⁴⁶⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r. ..., s. 22.

⁴⁶⁹ Projekt ustawy o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości, druk sejm. nr 3087, uzasadnienie s. 2, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/>

⁴⁷⁰ A. Fal, *Prawa (wieczyste) pod ochroną „w razie Niemców”*, Nieruchomości 2004, Nr 4, s. 30.

⁴⁷¹ E. Gniewek, *O przyszłości...*, s. 17 - 18.

⁴⁷² E. Klat - Górska, *Uwłaszczenie...*, s. 34 - 36.

Ustawa z 26 lipca 2001 r., o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (u.n.u.w.w.) przyznała więc roszczenie o nieodpłatne przekształcenie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności osobom fizycznym, które winny w chwili wejścia w życie ustawy (23 października 2001 r.), posiadać w dniu 26 maja 1990 r. (data komunalizacji) w użytkowaniu lub współużytkowaniu wieczystym nieruchomość zabudowaną na cele mieszkaniowe lub nieruchomość rolną, objętą działaniem dekretu z 6 września 1951 r. o ochronie i uregulowaniu własności osadniczych gospodarstw chłopskich na obszarze Ziemi Odzyskanych⁴⁷³. Osoby te nie mogły również w chwili przekształcenia być beneficjentami uwłaszczenia składnikami mienia spółek lub przedsiębiorstw państwowych, zgodnie z obowiązującym wówczas jeszcze art. 56a ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁴⁷⁴.

Ustawa od początku była regulacją dość niefortunną i pełną wewnętrznych sprzeczności⁴⁷⁵. Najważniejsza zmiana, dokonana przez art. 15 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴⁷⁶ wprowadziła nawet wątpliwość, czy przekształcenie ma następować odpłatnie, czy też nie⁴⁷⁷. W rezultacie, przepisy u.n.u.w.w. w zasadzie nie były stosowane⁴⁷⁸.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 8/98 ugruntował przekonanie, że poddanie ustalania opłaty za przekształcenie regułom wynikającym z u.g.n., rozwiązuje kwestię niekorzystnych dla Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego skutków finansowych przekształceń. Stąd już w lutym 2003 r. złożono kolejny poselski projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁷⁹, który przewidywał przekształcenie prawa użytkowania wieczystego, przysługującego osobom fizycznym i osobom prawnym, w prawo własności nieruchomości z mocy prawa z dniem wejścia projektowanej ustawy w życie. Przekształcenie miało być potwierdzane deklaratoryjną decyzją administracyjną, która byłaby podstawą dokonania wpisu w księdze wieczystej. Ustawa w takim brzmieniu doprowadziłaby do całkowitej eliminacji instytucji prawa użytkowania wieczystego z polskiego systemu prawa,

⁴⁷³ Dz. U. Nr 46, poz. 340.

⁴⁷⁴ Dz. U. Nr 118, poz. 561 z późn. zm.

⁴⁷⁵ Zob.: G. Bieniek, *W sprawie...*, s. 57 - 58.

⁴⁷⁶ Dz. U. Nr 64, poz. 592.

⁴⁷⁷ E. Klat - Górka, *Uwłaszczenie...*, s. 42.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, s. 43; G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 789.

⁴⁷⁹ Poselski projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw wraz z uzasadnieniem, druk sejmowy nr 1695, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/>

poprzez jego przekształcenie w prawo własności⁴⁸⁰, ponieważ odmiennie aniżeli miało to miejsce w przypadku poprzednich rozwiązań, zakładano wyeliminowanie prawa użytkowania wieczystego zarówno z k.c. jak i u.g.n.⁴⁸¹ Ponadto zgodnie z art. 9 projektu, jeżeli w dotychczasowych przepisach występowało prawo użytkowania wieczystego, należało przez to rozumieć prawo własności nieruchomości. Zdaniem projektodawców, ustawa nie wywoływałaby negatywnych skutków dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁴⁸², co było twierdzeniem oczywiście bezpodstawnym.

Projekt ten spotkał się z negatywnym przyjęciem strony rządowej⁴⁸³, która zaproponowała własny projekt⁴⁸⁴. Podczas dyskusji nad przekształceniem użytkowania wieczystego we własność argumentowano, że użytkowanie wieczyste jest instytucją uregulowaną w kodeksie cywilnym z 1964 roku, a więc w okresie „socjalizmu realnego” i dlatego należy ją przekształcić w najdalej idące prawo rzeczowe, jakim jest własność. Wywodząco, że zgodnie z rzymską zasadą *superficies solo cedit*, należy znormalizować stosunki własnościowe poprzez przemianę użytkowania wieczystego we własność. Strona rządowa nie prezentowała tak kategorycznego stanowiska. Andrzej Bratkowski, ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury, wypowiadając się przeciwko zmianom prawa opartym na przesłankach ideologicznych, podkreślał, że użytkowanie wieczyste ma swoje korzenie w rzymskiej emfiteuzie⁴⁸⁵.

W przeciwieństwie do projektu poselskiego, ustawodawca nie dążył do likwidacji użytkowania wieczystego, ale dostrzegając istnienie silnych dążeń do przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, zwłaszcza na ziemiach zachodnich i północnych, miał umożliwić nabywanie własności przede wszystkim osobom fizycznym i spółdzielniom mieszkaniowym. Inne osoby prawne⁴⁸⁶ mogły z niej korzystać tylko jako właściciele lokali w budynkach wielolokalowych⁴⁸⁷. Późniejsza ustawa z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości

⁴⁸⁰ R. Skwarło, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 18.

⁴⁸¹ Art. 11 i 13 projektu ad. przyp. 444 (sygn. K 18/95, LEX 25522; zob. również: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska - Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999, s. 123).

⁴⁸² Projekt j.w., s. 9.

⁴⁸³ Stanowisko Rządu RP wobec poselskiego projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw z 23 sierpnia 2003 r., s. 1 - 8, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/>

⁴⁸⁴ Projekt ustawy o przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wraz z uzasadnieniem, druk sejmowy nr 3668, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/>

⁴⁸⁵ W. Wołodkiewicz, *Prawo rzymskie...*, s. 130.

⁴⁸⁶ Szerzej, autor: *Modyfikacja zasad przekształcania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10.03.2015 r.*, Rejent 2016, nr 6, s. 100 - 101.

⁴⁸⁷ R. Skwarło, *Przekształcenie...*, s. 19 - 20.

(u.p.u.w.w.), w swych głównych zrębach oparta będzie właśnie na wcześniejszym projekcie rządowym.

Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie u.p.u.w.w., w stosunku do projektu poselskiego, ograniczone zostało do nieruchomości zabudowanych lub przeznaczonych na cele mieszkaniowe, zabudowanych garażami lub przeznaczonych pod zabudowę garażową oraz do nieruchomości rolnych. W ramach nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe zawierały się również nieruchomości lokalowe, tj. prawo odrębnej własności lokalu mieszkalnego, z którym wiąże się udział w prawie użytkowania wieczystego do gruntu, na którym posadowiony jest budynek mieszczący lokale⁴⁸⁸. Aby skorzystać z przekształcenia, prawo musiało istnieć w dniu 13 października 2005 r. (art. 1 ust. 1 u.p.u.w.w.)

Wspomniana już wyżej możliwość przekształcania przysługująca osobom prawnym, choć jeszcze w ograniczonym zakresie, była pierwszym sygnałem tendencji ustawodawcy do szerokiej akcji przekształceniowej w skali ogólnokrajowej, choć nadal niekonsekwentnie utrzymano możliwość ustanawiania nowych praw, w tym także dla deweloperów. Co gorsza, nowelizacja u.p.u.w.w. z 7 września 2007 r.⁴⁸⁹, wyraźnie nawiązując do niektórych przepisów art. 6 u.p.u.w.f., wprowadziła również możliwość uzyskania nieodpłatnego przekształcenia przez osoby fizyczne będące w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości, niezależnie od jej przeznaczenia, jeżeli tylko użytkowanie wieczyste uzyskały:

- 1) w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r.;
- 2) na podstawie art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, a także ich następców prawnych⁴⁹⁰, pod warunkiem jednak, że będą to osoby fizyczne. Zmiana ta w swej treści wskazuje na kontynuowanie tendencji reprivatyzacyjnych w polskim ustawodawstwie, z uwagi na umożliwienie nieodpłatności przekształcenia osobom fizycznym przymusowo wyzutyk z własności nieruchomości w latach 1945-1989 (obecnie - art. 1 ust. 1a u.p.u.w.w.).

⁴⁸⁸ M. Wolanin, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, cz. I, Nieruchomości 2005*, Nr 11, s. 5 - 6.

⁴⁸⁹ Dz.U. nr 191, poz. 1371.

⁴⁹⁰ Szerzej na ten temat zob.: K. Małysa - Sulińska, G. Suliński, *Podmioty uprawnione do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, LEX/el. 2011, pkt. IV; B. Jelonek - Jarco, A. Józefiak, *Komentarz do ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw*, LEX/el. 2008, pkt. 12 - 16; M. Wolanin, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, cz. II, Nieruchomości 2005*, Nr 12, s. 4 - 11.

Uprawnienie to, zwłaszcza w odniesieniu do osób wymienionych w pkt 2, należy ocenić krytycznie⁴⁹¹. Zastosowane rozwiązanie pozwala na utrzymywanie preferencji przekształceniowej dla osób, które nabyły prawo użytkowania wieczystego nieruchomości wskutek wspomnianego już wyżej zjawiska obrotu roszczeniami. Niestety, uprawnienie to utrzymuje się do chwili obecnej, a co gorsza, niezależnie od sposobu wykorzystania nieruchomości⁴⁹². Przykładowo, osoba fizyczna - nabywca roszczenia lub spadku w skład którego wchodziło roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości na podstawie art. 7 d.w.u.g.W. i będąca w następstwie użytkownikiem wieczystym nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowym, może żądać nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości w drodze przekształcenia. Uprawnienie takie przysługuje także w stosunku do praw ustanowionych po 13 października 2005 r. (art. 1 ust. 4 u.p.u.w.w.).

Na marginesie warto dodać, że eliminujący dopuszczalność przekształcenia nieruchomości innych niż mieszkaniowe wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r., w zakresie praw ustanowionych w oparciu o d.w.u.g.W., niewiele zmienił⁴⁹³. Co więcej, nowa u.p.u.w.m. wcale tych przywilejów nie przekreśla. Wręcz przeciwnie, utrwala je. Po pierwsze, zgodnie z art. 8 pkt 2 ppkt. b u.p.u.w.m. osoby, które uzyskały prawa użytkowania wieczystego nieruchomości mieszkaniowych na podstawie d.w.u.g.W., o ile są osobami fizycznymi lub ich spadkobiercami, staną się z mocy prawa właścicielami - nieodpłatnie. Ponadto, zdarzenie takie uniemożliwi wzruszenie wydanych z naruszeniem prawa decyzji administracyjnych, w następstwie których ustanowiono użytkowanie wieczyste, a które obecnie badane są przez Komisję powołaną na podstawie przepisów rozdziału 2 u.s.u.d.r.⁴⁹⁴ Jeśli bowiem 1 stycznia 2019 r. nastąpi przekształcenie użytkowania wieczystego ustanowionego w oparciu o wadliwą decyzję dekretową we własność, wówczas cofnięcie tego skutku będzie niezmiernie trudne z uwagi na wystąpienie nieodwracalnego skutku prawnego w rozumieniu art. 156 §2 k.p.a., jakim jest przeniesienie własności nieruchomości.

Po drugie, art. 16 u.p.u.w.m. nowelizujący obowiązującą u.p.u.w.w., pomija zmiany art. 1 ust. 1a pkt 2 i art. 5 tej ustawy, co w praktyce oznacza, że osoby fizyczne oraz osoby fizyczne będące ich następcami prawnymi, które stały się użytkownikami wieczystymi w wyniku realizacji roszczeń dekretowych, zachowają prawo do nieograniczonego żadnym terminem, nieodpłatnego przekształcenia i co najważniejsze, niezależnie od sposobu

⁴⁹¹ Szerzej, autor: *Modyfikacja...*, s. 108 - 109.

⁴⁹² Tzn. mieszkaniowych, usługowych, biurowych, przemysłowych i innych.

⁴⁹³ Autor: *Modyfikacja...*, s. 108 - 109.

⁴⁹⁴ Pismo Ministra Sprawiedliwości z 23 maja 2017, znak: DL-I-453-8/16, źródło: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12288711/12373413/12373415/dokument295167.pdf>

korzystania z nieruchomości. Konkludując, w wyniku planowanych zmian legislacyjnych znaczna część beneficjentów obrotu roszczeniami nie tylko zachowa dotychczasowe uprawnienia, ale także otrzyma nowe, w postaci nieodpłatnego przekształcenia *ex lege*.

Genezy kolejnego posunięcia ustawodawcy zmierzającego do likwidacji użytkowania wieczystego należy upatrywać w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw z 6 sierpnia 2010 r.⁴⁹⁵. Przyświecały mu trzy zasadnicze cele:

- zdynamizowanie zmian w zakresie przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności, poprzez wprowadzenie racjonalnej i odpłatnej, powszechnej formuły uwłaszczenia wieczystych użytkowników, zgodnej z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego,
- wyeliminowanie na przyszłość, po wejściu w życie ustawy, możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego oraz
- przygotowanie gruntu dla systemowej zmiany kodeksu cywilnego (prawa rzeczowego) celem umożliwienia wprowadzenia postulowanej przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości nowej instytucji prawa rzeczowego w postaci prawa zabudowy⁴⁹⁶.

Co ciekawe, choć projekt ten zakładał radykalną eliminację użytkowania wieczystego z polskiego systemu prawnego (uchylenie przepisów Tytułu IV, Księgi drugiej - art. 232 - 241, 243 k.c.⁴⁹⁷), po raz kolejny ustawodawca utrzymywał nieodpłatny charakter przekształcania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości „dekretowych”⁴⁹⁸. Podobnie jak poprzedni projekt poselski, również ten nie spotkał się z przychylnym przyjęciem strony rządowej. Propozycję całkowitej likwidacji użytkowania wieczystego uznano za zbyt daleko idącą⁴⁹⁹. Krytycznie projekt oceniła również Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa⁵⁰⁰ oraz spośród przedstawicieli doktryny - S. Rudnicki⁵⁰¹. Mimo to projekt skierowano do dalszych prac legislacyjnych, w toku których wyłonił się kształt nowelizacji u.p.u.w.w., będący kolejnym krokiem na drodze do maksymalnego ograniczania liczby nieruchomości będących

⁴⁹⁵ Dalej: projekt ustawy z 2010 r.; druk sejmowy nr 3859, Sejm RP VI kadencji, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/>

⁴⁹⁶ Druk sejmowy nr 3859..., uzasadnienie, s. 14.

⁴⁹⁷ Art. 6 projektu ustawy z 2010 r.

⁴⁹⁸ Art. 1 pkt 5 projektu ustawy z 2010 r.

⁴⁹⁹ Stanowisko Rady Ministrów przy druku sejmowym nr 3859, s. 2, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/>

⁵⁰⁰ Pismo KR - 51 - 4/11/MIZ z 29 kwietnia 2011 r., przy druku sejmowym nr 3859, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/>

⁵⁰¹ Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości z 12 maja 2011 r., przy druku sejmowym nr 3859, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/>

przedmiotem użytkowania wieczystego. E. Klat - Górska trafnie nazywa to zjawisko komercjalizacją tego prawa i prywatyzacją składników zasobów publicznych⁵⁰². Konkretyzacją tej tendencji stała się nowelizacja u.p.u.w.w. dokonana 28 lipca 2011 r.⁵⁰³ Ustawodawca niezwykle szeroko oznaczył w niej zarówno krąg osób (zakres podmiotowy)⁵⁰⁴, jak i nieruchomości (zakres przedmiotowy)⁵⁰⁵ podlegających znowelizowanej u.p.u.w.w. Najważniejsze zmiany to rezygnacja z dotychczasowego ograniczenia przekształcenia⁵⁰⁶ jedynie do nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe, garażami lub przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych. Ponadto osoby prawne, do tej pory uprawnione do przekształcania niejako „przy okazji”, teraz uzyskały możliwość przekształcania w niemal nieograniczonym zakresie⁵⁰⁷. Szerokie możliwości w zakresie przekształcenia przyznano również następcom prawnym zarówno użytkowników wieczystych będących zarówno osobami fizycznymi jak i prawnymi⁵⁰⁸. W ten sposób przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po nowelizacji dotyczyć mogło praktycznie każdej nieruchomości, byleby tylko prawo użytkowania wieczystego przysługiwało uprawnionemu w dniu 13 października 2005 r. Ustawa nawet nie definiowała wyszczególnionych w niej nieruchomości, ani nie odsyłała w tym względzie do innych regulacji prawnych, poza określeniem nieruchomości rolnej, wskazując w art. 1 ust. 1 zd. 2 u.p.u.w.w., że nieruchomość rolną należy kwalifikować według właściwości wskazanych w k.c., z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania

⁵⁰² E. Klat-Górska, *Uwłaszczenie ...*, s. 29.

⁵⁰³ Ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 187, poz. 1110.

⁵⁰⁴ Szerzej: M. Wolanin: *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po 9.10.2011 r., cz. II – osoby fizyczne uprawnione do uzyskania prawa własności nieruchomości w drodze przekształcenia*, *Nieruchomości* 2012, Nr 4, s. 4 - 7; tenże, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po 9.10.2011 r., cz. I – podmioty uprawnione*, *Nieruchomości* 2012, Nr 3, s. 4 - 6.

⁵⁰⁵ E. Klat - Górska, *Zakres przedmiotowy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności* [w:] J. Mazurkiewicz (red.), *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013, s. 219 - 225.

⁵⁰⁶ Ł. Wyszomirski, *O wymogu uzyskania zgody na nabycie nieruchomości w drodze przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez osoby prawne - polemika*, *Przegląd Prawa Handlowego*, czerwiec 2014, s. 55.

⁵⁰⁷ J. Wszolek, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własności przez osoby prawne*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2013, Nr 5, s. 49 - 51; M. Wolanin, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po 9.10.2011 r., cz. IV*, *Nieruchomości* 2012, Nr 6, s. 4 - 6.

⁵⁰⁸ Ewolucję zakresu podmiotowego ustaw przekształceniowych w latach 1997 - 2011, w ujęciu tabelarycznym przedstawiają A. Kwartnik-Pruc, A. Trembecka, *Problematyka przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na przykładzie miasta Krakowa*, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, Nr II/2/2014, s. 510 - 511, tabela 1; zob. także: M. Wolanin, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po 9.10.2011 r., cz. III – osoby fizyczne uprawnione do uzyskania prawa własności nieruchomości w drodze przekształcenia przysługującego do niej prawa użytkowania wieczystego*, *Nieruchomości* 2012, Nr 5, s. 8 - 10.

przestrzennego (m.p.z.p.) albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w.z.i.z.t.) na cele inne niż rolne⁵⁰⁹.

Taka regulacja w praktyce spowodowała głębokie konsekwencje dla struktury dochodów z majątku Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Znaczna bowiem część osób prawnych uprawnionych do przekształcenia po nowelizacji, to użytkownicy wieczystości nieruchomości wykorzystywanych w celu prowadzenia działalności gospodarczej, a więc uiszczający opłatę roczną według najwyższych możliwych stawek, czyli trzy (art. 72 ust. 3 pkt. 5 u.g.n.) lub więcej procent ceny (lub po aktualizacji opłaty - wartości rynkowej) nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego (art. 76 ust. 1 u.g.n.). Ponadto, wpływy z tego tytułu do tej pory stanowiły dla właścicieli przewidywalne źródło dochodów, cechujące się dodatkowo progresją jego wysokości wynikającą z prowadzonej stale przez właściwe organy aktualizacji opłat rocznych. Pozbawienie właścicieli możliwości decydowania o chęci wyzbycia się i wpływu na cenę prawa własności nieruchomości, zastosowane na tak szeroką skalę, stosunki te zaburzyło⁵¹⁰.

Skutki nowych zasad przekształcania szczególnie dotkliwie odczuły gminy. Stąd też to właśnie ich organy podjęły inicjatywę w zakresie zbadania zgodności z Konstytucją RP stanu prawnego ukształtowanego ustawą z 28 lipca 2011 r. nowelizującą u.p.u.w.w. Do Trybunału Konstytucyjnego wniesiono trzy wnioski: Rady Miasta Poznania z 5 marca 2012 r., Rady Miasta Szczecin z 22 czerwca 2012 r. oraz Rady Gminy Ustronie Morskie z 10 lipca 2012 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją regulacji rozszerzającej krąg podmiotowy i przedmiotowy ustawy w brzmieniu nadanym nowelizacją⁵¹¹. Ich skutkiem był wyrok z 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13, mocą którego Trybunał Konstytucyjny, co do zasady przywrócił dopuszczalny zakres przekształcenia w kształcie sprzed nowelizacji z 28 lipca 2011 r. Rozszerzenie zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zostało zakwestionowane, jako naruszające zasady zaufania do państwa i prawa oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), a także podstawy samodzielności gmin (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane przepisy rażąco naruszyły samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, które – oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste – nie mogły się spodziewać, iż drugiej stronie umowy zostanie przyznane uprawnienie do jednostronnego zakończenia stosunku prawnego poprzez

⁵⁰⁹ E. Klat - Górka, *Uwłaszczenie ...*, Warszawa 2015, s. 205; A. Rapala, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w praktyce notarialnej*, ABC LEX/el, komentarz praktyczny do u.p.u.w.w., pkt. III.

⁵¹⁰ Autor, *Modyfikacja...*, s. 103 - 104.

⁵¹¹ *Ibidem*, s. 105 - 106.

przekształcenie przysługującego jej prawa we własność, od czego nie będą mogły się uchylić. W przypadkach objętych nowelizacją nastąpiła więc ustawowa ingerencja w umownie ukształtowane stosunki prawne. Trybunał Konstytucyjny podzielił również stanowisko wnioskodawców, uzasadniając naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), że kwestionowane przepisy wykreowały przywileje majątkowe dla określonych grup podmiotów. Takie uprzywilejowanie, choć dopuszczalne na gruncie Konstytucji RP, winno mieć jednak silne oparcie w wyrażanych przez nią wartościach, a w tej sprawie ani analiza prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie kwestionowanych przepisów, ani postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie pozwoliły ustalić, jakimi wartościami kierował się ustawodawca radykalnie rozszerzając zakres uwłaszczenia⁵¹².

Wydawało się, że wyrok z 10 marca 2015 r., przesądził o granicach dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w zakres przekształcenia. Nie powinno ono następować bez uzasadnienia odwołującego się do wyższych wartości wynikających z Konstytucji RP. Tym samym nie powinno być także możliwe usprawiedliwianie ewentualnych eliminacji tego prawa z obrotu na podstawie rzekomo archaicznego rodowodu, czy samej tylko chęci użytkowników wieczystych do posiadania prawa własności. Nie bez znaczenia jest też przypomnienie przez Trybunał Konstytucyjny konieczności dokonania korekty zasad ustalania wartości nieruchomości dla celów przekształcenia i sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, jako prowadzących do określenia zaniżonej wartości zbywanego prawa własności nieruchomości⁵¹³. Aspekt ten do tej pory był pomijany. W ten sposób zarówno organy gospodarujące nieruchomościami jak i ustawodawca, nie powinny pomijać uwag Trybunału Konstytucyjnego zarówno w planowanych działaniach legislacyjnych, jak i w zarządzaniu powierzonymi zasobami nieruchomości. Znajdowało to zresztą odzwierciedlenie w pracach nad u.p.u.w.m., której przedmiotowy zakres przekształcenia w dużej mierze determinowała treść wyroku z 10 marca 2015 r., co ustawodawca podkreślał w uzasadnieniu do projektu ustawy⁵¹⁴.

Trzeba też pamiętać, że pomimo jasno ukształtowanych przez Trybunał Konstytucyjny granic przekształcania, nadal pozostaje dostępny pozaadministracyjny tryb nabycia własności nieruchomości przez każdego użytkownika wieczystego wynikający z art. 32 u.g.n., mający w

⁵¹² M. Stec, *Omówienie do wyroku TK z dnia 10 marca 2015 r., K 29/13*, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2015, Nr 4, s. 6.

⁵¹³ Szerzej, autor, *Modyfikacja...*, s.....; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r. ..., uzasadnienie s. 21 - 22, źródło: www.tribunal.gov.pl; odmiennie: E. Laskowska, *Ekonomiczne aspekty przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing 2014, Nr 12, s. 107 - 108.

⁵¹⁴ Uzasadnienie do projektu u.p.u.w.m., s. 4, źródło: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12288711/12373426/dokument347432.pdf>

istocie charakter uznaniowy. Dostosowanie zasad określania wartości nieruchomości dla potrzeb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej w zakresie stosowania niedozwolonej pomocy publicznej dla przedsiębiorców ma kluczowe znaczenie właśnie dla tego trybu zamiany użytkowania wieczystego w prawo własności. Ponownie wydawało się, że problem został w końcu również dostrzeżony w pracach nad przekształceniem. Wspomniany już projekt u.p.u.w.m. z 12 maja 2017 r. rozwiązywał ten problem, ponieważ użytkownicy wieczystości inni niż osoby fizyczne nie prowadzące w dniu przekształcenia z mocy prawa, działalności gospodarczej na gruncie, w budynku lub lokalu, obowiązani byłiby do spłaty opłat rocznych przez 33 lata od chwili przekształcenia (art. 3 ust. 6 i 7 projektu u.p.u.w.m. z 12 maja 2017 r.). Taka konstrukcja właściwie eliminowała występowanie niedozwolonej pomocy publicznej wobec użytkowników wieczystych będących przedsiębiorcami.

Niestety, ostatecznie u.p.u.w.m. nie zawiera już różnicowania opłaty za przekształcenie w przypadku nieruchomości wielolokalowych, ani ze względu na osobę użytkownika wieczystego (osoba fizyczna, przedsiębiorca), ani ze względu na rodzaj lokalu (mieszkalny, użytkowy). Zgodnie z nową ustawą, jeśli w budynku wielolokalowym co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, wszyscy użytkownicy wieczystości będący jednocześnie właścicielami lokali, uiszczać będą opłaty roczne obowiązujące w dniu przekształcenia przez okres 20 lat (art. 1 ust. 2 pkt. 2 i art. 7 ust. 6 u.p.u.w.m.). Ustawodawca uzasadniając projekt ustawy wyjaśniał, że przyjęcie 20 letniego okresu uiszczania opłat dla wszystkich użytkowników wieczystych nie uszczupli dochodów samorządów, ponieważ w przypadku przekroczenia przez przedsiębiorcę poziomu pomocy *de minimis* udzielonej w wyniku przekształcenia, będzie istniała konieczność dopłaty do pełnej wartości przekształcanego gruntu, uiszczana na rzecz właściciela⁵¹⁵.

Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić, ponieważ z punktu widzenia dochodów samorządów, problematyka pomocy *de minimis* przy przekształceniu udziałów w użytkowaniu wieczystym związanych z lokalami, nigdy nie miała decydującego znaczenia. Większość użytkowników wieczystych będących przedsiębiorcami, nie przekraczała progu poziomu tej pomocy udzielanej w wyniku przekształcenia. Problem leży gdzie indziej i pozostaje stale niezmienny, a dotyczy utraty potencjalnych dochodów bieżących z majątku. Będzie jeszcze o tym mowa szerzej w rozdziale 8, pkt. 8.2. Zagadnienie niedozwolonej

⁵¹⁵ Pismo Ministra Inwestycji i Rozwoju z 25 czerwca 2018, znak: DPN.1.0210.1.2018.EL(5), s. 3, źródło: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12288711/katalog/12373419#12373419>

pomocy ma natomiast znaczenie w przypadku przekształcenia użytkowania wieczystego nieruchomości innych aniżeli związane z odrębną własnością lokali, co było jedną z podstaw wyeliminowania przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 10 marca 2015 r. dopuszczalności przekształcenia nieruchomości wykorzystywanych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Kompleksowa ocena kolejnej już ustawy przekształceniowej stanowi z pewnością interesujący materiał do odrębnego opracowania. Przy tej okazji ustawodawca zasygnalizował jednak kierunek dalszych zamierzeń legislacyjnych, zapowiadając systemową reformę prawa cywilnego w obszarze użytkowania wieczystego⁵¹⁶. Na razie nie ujawniono jednak żadnych szczegółowych informacji w tym zakresie. Niniejsza praca ma także na celu propozycję zarysowania przyszłego kształtu tego prawa.

3.2 Użytkowanie wieczyste na tle podobnych konstrukcji prawnych w wybranych krajach europejskich.

Użytkowanie wieczyste nie jest instytucją charakterystyczną jedynie dla polskiego systemu prawnego. Choć kształt użytkowania wieczystego w chwili powstania, zawierał elementy wcześniejszych rozwiązań prawnych, od prawa zabudowy z 1945 r., poprzez prawo własności czasowej z 1946 i 1957 r. i użytkowania gruntów państwowych z 1952 r., poza charakterystyczną nazwą, podobne konstrukcje były i są zjawiskiem powszechnym w obcych prawodawstwach. Co ważne, formy takie wcale nie charakteryzowały jedynie ustawodawstw krajów demokracji ludowych⁵¹⁷, ale licznie występowały i występują do dzisiaj w krajach zachodnioeuropejskich, będąc owocem wspomnianego już wyżej zjawiska, zwanego dekompozycją prawa własności. Warto podkreślić, że dekompozycja ta nie zawsze oznacza wprost przełamanie zasady *superficies solo cedit*. Często prawo rzeczowe na nieruchomości jest jednak tak silne, że zasada ta jest bardzo mocno osłabiona⁵¹⁸, zwłaszcza biorąc pod uwagę funkcjonalność danego prawa w obrocie. W tym sensie pomimo formalnego braku zerwania z akcesją, podzielenie własności w sensie użytkowym, w istocie staje się faktem.

Okazuje się, że podzielenie to, występujące w użytkowaniu wieczystym, tak bardzo w Polsce krytykowane, na przykład we Francji, określane jest jako własność w poziomie

⁵¹⁶ *Ibidem*, s. 3.

⁵¹⁷ Prawo bezterminowego użytkowania działek w ZSRR, prawo użytkowania osobistego w CSRS, węgierskie użytkowanie na mocy przydziału, prawo użytkowania gruntu państwowego w NRD, bułgarskie prawo wzniesienia budynku oraz użytkowanie i prawo zabudowy w byłej Jugosławii. Zob. J. Winiarz, *Użytkowanie...*, s. 104 - 156; S. Szer, *Użytkowanie...*, s. 92 - 116.

⁵¹⁸ T. Kurowska, *Upowszechnianie...*, s. 80.

(*propriete horizontal*)⁵¹⁹ i stanowi podstawę konstrukcyjną kilku instytucji prawnych (*droit de superficie, droit sur l'emphyteose, bail a construction*)⁵²⁰. Zdaniem H. Ciocha, najbardziej zbliżoną do polskiego użytkowania wieczystego jest *bail a construction* - dzierżawa w celu zabudowy, wprowadzona do francuskiego systemu prawnego już w 1964 r.⁵²¹ Osoba zobowiązana z tytułu tej dzierżawy musi wznieść na oddanym jej terenie określoną konstrukcję i utrzymywać ją przez czas trwania umowy (18 - 99 lat). Przysługuje jej prawo rzeczowe do nieruchomości, które ma charakter zbywalny i może być obciążone hipoteką. Wnosi opłatę, co 3 lata podlegającą waloryzacji. Alternatywnie, może być również zobowiązana do udostępniania właścicielowi gruntu, w celu korzystania z części nieruchomości⁵²².

W Holandii, instytucja dzierżawy i użytkowania wieczystego uregulowana jest w kodeksie cywilnym. Prawa te mogą być ustanawiane zarówno na gruntach prywatnych jak i publicznych⁵²³. Typowym okresem trwania jest 50 lat. W umowie występują postanowienia dotyczące wysokości renty gruntowej w przypadku zmiany użytkowania gruntu⁵²⁴. Podstawowe funkcje obu praw są podobne do tych, które spełnia polskie użytkowanie wieczyste tj. kontrola sposobu użytkowania gruntu i osiąganie korzyści ze wzrostu jego wartości. Co do zasady, rozwiązania te akceptują strony umów, jednak nie są one wolne od wpływu na ich kształt czynników politycznych, zwłaszcza w obliczu zbliżających się terminów zakończenia umów. Wpływy te przejawiają się przede wszystkim w parciu użytkowników i dzierżawców do zamiany przysługujących im praw we własność⁵²⁵.

Krajem, w którym funkcjonuje instytucja bardzo zbliżona do polskiego użytkowania wieczystego jest Szwecja. Prawo zwane *tomtratt* obecne jest w szwedzkim systemie prawnym już od 1907 r., a jego obecny kształt ukształtowano nowelizacją przepisów w 1991 r. Prawo to, także nazwane użytkowaniem wieczystym, może być ustanawiane na gruntach należących do podmiotów publicznych (Skarbu Państwa, gminy lub innych osób prawnych o charakterze publicznym), a także za zgodą stosownego organu rządowego, na gruntach fundacji. Właściciel gruntu otrzymuje opłaty roczne, uaktualniane według mechanizmu podobnego do

⁵¹⁹ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 111.

⁵²⁰ *Ibidem*, s. 110.

⁵²¹ H. Cioch, *Prawo wieczystego użytkowania de lege lata i de lege ferenda*, Rejent 2003, nr 5, s. 14.

⁵²² G. Bieniek, *W sprawie...*, s. 60.

⁵²³ B. Needham, *Jakie wnioski wynikają z użytkowania wieczystego gruntów publicznych w Holandii?* [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma prawa użytkowania wieczystego - prawo zabudowy. Kierunki zmian*, Warszawa - Kraków 2009, s. 73.

⁵²⁴ R. Żróbek, M. Hlasko, *Niektóre problemy dzierżaw wieloletnich za granicą w odniesieniu do wieczystego użytkowania gruntów w Polsce*, Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum 2003, z. 1 - 2, s. 98.

⁵²⁵ B. Needham, *Jakie wnioski ...*, s. 74 - 75.

obowiązującego w Polsce. Dopuszczona wprost jest, w przeciwieństwie do rozwiązań rodzimych, zmiana treści stosunku prawnego⁵²⁶. Prawo jest dziedziczne, obciążalne i ustanawiane na okresy od 26 do 100 lat. W stolicy Szwecji, forma ta jest dominującym prawem do nieruchomości, także w atrakcyjnych lokalizacjach śródmiejskich⁵²⁷.

W dwóch państwach bałtyckich (Litwa, Łotwa), które po odzyskaniu niepodległości stanęły w obliczu konieczności budowania nowych systemów prawa prywatnego, generalnie przyjętą zasadą była tzw. konstrukcja restytucji państwowości⁵²⁸, realizowana poprzez przyjęcie reguły ciągłości z okresem międzywojennym i odrzuceniem tożsamości z okresu inkorporacji do ZSRR. Estonia natomiast, obrała odmienną drogę, opartą na kontynuacji, czyli stopniowym wprowadzaniu poszczególnych jednostek ustawowych na nowo regulujących kolejne grupy zagadnień⁵²⁹. W ten sposób, ukształtowanym po 1990 r. regulacjom prawa prywatnego w państwach bałtyckich nie sposób odmówić przymiotu nowoczesności. Spośród tych państw jedynie na Łotwie nie są obecne inne niż własność prawa do korzystania lub zabudowy nieruchomości, mające charakter rzeczowy.

Litewski kodeks cywilny z 19 lipca 2000 r. przewiduje emfiteuzę i *superficies*⁵³⁰. Z kolei estońska ustawa o prawie rzeczowym z 9 czerwca 1993 r. statuuje prawo zabudowy, będące ograniczonym prawem rzeczowym. Może być ono ustanawiane na okres od 36 do 99 lat, jest zbywalne i dziedziczne. Prawo to, podobnie jak w przypadku polskiego użytkowania wieczystego jest prawem związanym z odrębną własnością budynku, przełamując tym samym zasadę *superficies solo cedit*⁵³¹.

Jeśli więc w nowoczesnych kodyfikacjach państw bałtyckich, powołano do życia szereg instytucji w istocie zbliżonych do użytkowania wieczystego, różniących się najczęściej istnieniem bądź nie wyjątku od zasady *superficies solo cedit*, można śmiało stwierdzić, że konstrukcja użytkowania wieczystego nie może być postrzegana jako charakterystyczna dla systemu prawa socjalistycznego. Twórcy tych systemów szczególne znaczenie przywiązywali do odrzucenia tożsamości związanej z okresem inkorporacji ich państw do ZSRR i rozciągnięcia działania norm „socjalistycznego prawa cywilnego”, zawartych w kodeksie

⁵²⁶ Zob.: rozdział 5, s. 161 - 176.

⁵²⁷ W. J. Brzeski, P. Miklaszewski, *Użytkowanie wieczyste w gospodarkach rynkowych*, Kraków 1996, s. 8 - 9, 50 - 56.

⁵²⁸ Cyt. za K. Zaradkiewiczem: W Czapliński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990 - 1992)*, Warszawa 1998, s. 32 - 34.

⁵²⁹ K. Zaradkiewicz, *Kodyfikacja prawa cywilnego ...*, s. 50.

⁵³⁰ *Ibidem*, s. 35.

⁵³¹ *Ibidem*, s. 64.

cywilnym Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 31 października 1922 r.⁵³²

Do grupy najnowocześniejszych rozwiązań prawnych w Europie zalicza się również słoweński kodeks prawa rzeczowego z 2002 r. Pozostaje on pod znacznym wpływem rozwiązań niemieckich, jednak nie stanowi jedynie ich powielenia⁵³³. Także i ta kodyfikacja zawiera instytucję długoterminowego prawa korzystania z cudzej nieruchomości, sklasyfikowaną jako ograniczone prawo rzeczowe. Słoweńskie prawo zabudowy jest zbywalnym i obciążalnym prawem własności budynku nad, na albo pod gruntem. Jak wskazuje ta definicja, prawo to wprowadza wyjątek od zasady *superficies solo cedit*. Ustanawiane jest na okres nie przekraczający dziewięćdziesięciu dziewięciu lat, a do jego przeniesienia stosuje się, podobnie jak w przypadku użytkowania wieczystego, w drodze analogii, przepisy o przeniesieniu własności.

W przypadku rodzimego użytkowania wieczystego, prawo to wraz z budynkami i innymi urządzeniami, stanowiącymi wówczas odrębny przedmiot własności, mogą być obciążone hipoteką⁵³⁴. W razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego wszelkie ustanowione na tym prawie obciążenia, w tym hipoteki wygasają (art. 241 k.c.). Wierzycielowi hipotecznemu użytkownika wieczystego przysługuje wówczas ustawowe prawo zastawu na roszczeniach o wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynku lub inne urządzenia istniejące w dniu zwrotu użytkowanej nieruchomości właścicielowi (art. 101 u.k.w.h.). Podobne rozwiązanie zastosowano w słoweńskim prawie zabudowy. Zabudowa stanowiąca odrębny od gruntu przedmiot własności może być obciążona prawem zastawniczym, a w razie wygaśnięcia zabudowy prawo to staje się zastawem na roszczeniu dotychczas uprawnionego z zabudowy o zapłatę odszkodowania⁵³⁵. Nowoczesna kodyfikacja słoweńska zawiera więc konstrukcję o treści mocno zbliżonej do polskiego prawa użytkowania wieczystego, co po raz kolejny poddaje w wątpliwość twierdzenia o archaiczności konstrukcyjnej polskiego prawa.

Szczególne miejsce na europejskiej mapie praw zbliżonych konstrukcyjnie do użytkowania wieczystego zajmuje Wielka Brytania. Jej system prawny jest bowiem odmienny od standardów kontynentalnych, opartych w dużej części na doświadczeniach francuskich, austriackich i niemieckich. Do pojęcia państwa jako dobra publicznego, w systemie *common*

⁵³² *Ibidem*, s. 28 - 29.

⁵³³ K. Zaradkiewicz, *Od tradycji ABGB ...*, s. 40.

⁵³⁴ T. Filipiak, *Hipoteka na użytkowaniu wieczystym w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1998, Nr 12, s. 28.

⁵³⁵ K. Zaradkiewicz, *Od tradycji ABGB ...*, s. 50.

law nie przywiązywano dużej wagi, a co za tym idzie - nie rozważano go tak wnikliwie, jak czyniono to w pozostałych państwach Europy⁵³⁶. W konsekwencji, własność jest w tym państwie traktowana jako prawo absolutne pozwalające na korzystanie z nieruchomości przez właściciela lub na jej wydzierżawianie w celu pobierania czynszu dzierżawnego⁵³⁷. Nawet własność państwa jest w Zjednoczonym Królestwie w zasadzie własnością prywatną⁵³⁸.

Angielski rynek nieruchomości jest jednym z najbardziej rozwiniętych na świecie. Wiele państw, zwłaszcza Stany Zjednoczone i kraje Brytyjskiej Wspólnoty Narodów⁵³⁹ czerpały i czerpią z niego szereg doświadczeń, a funkcjonujące tam mechanizmy rynkowe stały się kanonem kapitalistycznych stosunków własnościowych. W tych warunkach funkcjonuje z powodzeniem tzw. prawo *lease* (właśc. *leasehold, term of years*). Według angielskiego prawa ziemskiego *lease* jest skutecznym *erga omnes* tytułem własnościowym, a nie prawem na rzeczy cudzej. Może ono dotyczyć zarówno nieruchomości państwowych, komunalnych jak i prywatnych. Prawo to powstaje gdy uprawniona osoba (*lessor*) przeniesie na drugą osobę (*lessee*) na czas określony lub dający się określić prawo do posiadania oznaczonej nieruchomości z wyłączeniem innych osób. Odpłatność i czynsz nie są przesłankami jego powstania, jest nim natomiast przeniesienie wyłącznego posiadania⁵⁴⁰. To uprawnienie *lessee* jest odpowiednikiem prawa do wyłącznego korzystania z nieruchomości, obecne w prawie użytkowania wieczystego. Wspomniano już⁵⁴¹, że z cechą tą zrywa projektowane polskie prawo zabudowy. Wyrażono to w art. 251⁵ przygotowanego projektu nowelizacji kodeksu cywilnego (p.u.z.k.c.), powołującego do życia to nowe ograniczone prawo rzeczowe. Zabudowca może korzystać z nieruchomości gruntowej zgodnie z przeznaczeniem zabudowy. Zakres tego korzystania można ograniczyć do oznaczonej części nieruchomości gruntowej (art. 251⁵ §1 p.u.z.k.c.). Ponadto, prawo zabudowy powinno być wykonywane w taki sposób, aby jak najmniej utrudniać korzystanie z obciążonej nieruchomości gruntowej (art. 251⁵ §2 p.u.z.k.c.). Warto przypomnieć, że pogodzenie interesów właściciela i zabudowcy, w sytuacji gdy obaj będą uprawnieni do korzystania w pewnych zakresach z tej samej nieruchomości może generować problemy w przyszłości⁵⁴². Za zasadnością takich obaw przemawia brak możliwości tego rodzaju współkorzystania w prawie *lease*, instytucji dojrzałego od lat angielskiego rynku nieruchomości.

⁵³⁶ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 56.

⁵³⁷ R. Żróbek, M. Hłasko, *Niektóre problemy...*, s. 95.

⁵³⁸ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 175.

⁵³⁹ Zob.: R. Żróbek, M. Hłasko, *Niektóre problemy...*, s. 99 - 103.

⁵⁴⁰ M. Habdas, *Angielskie prawa lease*, *Rzeczoznawca Majątkowy* 1998, nr 1, s. 28.

⁵⁴¹ Rozdział 1, s. 14 - 16.

⁵⁴² Zob. rozdział 7, pkt 7.4, s. 269.

Czas trwania *lease* może być bardzo zróżnicowany. Od kilku miesięcy do nawet 999 lat. Ważne jest natomiast, aby był on wyraźnie oznaczony w umowie wraz z określeniem rzeczy, której dotyczy. W przypadku prawa ustanawianego w celu zabudowy nieruchomości, względnie remontu, odbudowy czy naprawy obiektów (*building lease*), czas trwania sięga zazwyczaj 99 lub 120 lat. Istnieje także tzw. *ground lease*, które nie musi (choć może) być związane z obowiązkiem zabudowy. Zawsze jednak czynsz (płatny okresowy lub jednorazowo - tzw. premia) odnosi się do wartości gruntu, a nie do wartości zabudowy⁵⁴³.

Przykład angielskiego prawa *lease* potwierdza, że samo formalne istnienie wyjątku od zasady *superficies solo cedit*, który przecież w prawie tym nie występuje, z punktu widzenia praktycznego stosowania na rynku, jest kwestią drugorzędną. Jeśli tylko zakres uprawnień dzierżawcy jest odpowiednio szeroki i dający możliwości trwałego i nieograniczonego posiadania, prawa tego rodzaju mogą spełniać w obrocie tożsamą rolę, niezależnie od istnienia odrębnej własności zabudowy. Podobnie, polskie własnościowe prawa spółdzielcze i odrębne własności lokali czy domów, które poza formą prawną nie różnią się od siebie w obrocie ani wartością, ani postrzeganiem uprawnień własnościowych. Zapewne z tego też powodu, w odniesieniu do relacji między użytkownikiem wieczystym a osobami trzecimi należy w sprawach nieuregulowanych stosować odpowiednio przepisy o własności, a w odniesieniu do relacji między użytkownikiem wieczystym a publicznym właścicielem gruntu, przepisy o ograniczonych prawach rzeczowych⁵⁴⁴.

W Ameryce Północnej użytkowanie wieczyste występuje stosunkowo często w takich stanach jak Nowy Jork, Massachusetts, Floryda, Kalifornia czy Hawaje oraz w miastach - Nowy Jork, Chicago, Boston, Los Angeles, San Francisco, Filadelfia, Milwaukee czy Cincinnati. W niektórych miastach takich jak Baltimore, bywa nawet formą przeważającą liczebnie nad prawem własności. Z kolei w krajach azjatyckich, najbardziej dobitnym przykładem jest Hong Kong, gdzie użytkowanie wieczyste jest podstawową formą władania gruntami⁵⁴⁵.

Największy na świecie system długoterminowych dzierżaw publicznych funkcjonuje w Izraelu. Jest dominującą formą, co wiąże się ze strategiczną rolą ziemi w tym państwie, które nie chce pozwolić na utratę nad nią kontroli, poprzez prywatyzację i ewentualny wykup przez kapitał obcy⁵⁴⁶. Pod koniec ubiegłego dziesięciolecia, aż ok. 93% gruntów było

⁵⁴³ M. Habdas, *Angielskie ...*, s. 29.

⁵⁴⁴ Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie...*, s. 653.

⁵⁴⁵ W. J. Brzeski, P. Miklaszewski, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 9.

⁵⁴⁶ *Ibidem*.

własnością publiczną. Zasoby te są stałe, gdyż podmioty publiczne nie prowadzą ani polityki zbywania, ani nabywania nieruchomości do zasobu⁵⁴⁷.

Prawo polskie tradycyjnie pozostawało i pozostaje pod wpływem rozwiązań stosowanych przez najbliższego zachodniego sąsiada naszego kraju, także w sferze prawa rzeczowego. Użytkowanie wieczyste, choć wyewoluowało z wcześniejszych rodzimych rozwiązań, to te z kolei mając swoje korzenie jeszcze w okresie międzywojennym, nasycone były myślą niemieckojęzycznego kręgu kultury prawnej. Nie jest przesadą twierdzenie, że konstrukcja użytkowania wieczystego jest zbliżona do austriackiego prawa budowli (*Baurecht*), a także do niemieckiego prawa zabudowy (*Erbbaurecht*)⁵⁴⁸. Instytucja ta, jak wyżej wspomniano ma już ponad stuletnią historię, przy czym mimo licznych nowelizacji jej zasadnicze rozwiązania pozostały bez zmian do dnia dzisiejszego⁵⁴⁹. W tym miejscu warto jedynie uzupełnić, że obecnie w Niemczech prawa zabudowy zawierane są na okres od 75 do 99 lat, a w przypadku nieruchomości przemysłowych na okres od 40 do 50 lat⁵⁵⁰. Podobnie jak użytkowanie wieczyste, *Erbbaurecht* nie wygasa z powodu zniszczenia zabudowy. Nie ma również możliwości jego przeniesienia pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu⁵⁵¹. Najważniejszą cechą odróżniającą niemiecką instytucję od polskiego użytkowania wieczystego jest dopuszczalność ustanawiania także na gruntach innych niż państwowe i samorządowe⁵⁵². Czynn „za zabudowę” (*Erbbauszins*) jest świadczeniem okresowym i jako taki musi być oznaczony co do czasu i wysokości z góry, za cały okres zabudowy⁵⁵³. Odpłatność ta raz określona w umowie jest stała i nie ma możliwości obniżenia jej. Może wzrastać wraz z upływem czasu, ale jedynie na podstawie tzw. klauzuli waloryzacyjnej⁵⁵⁴. Co ważne, łączny czynsz nie składa się jednak na cenę nieruchomości. Jest to opłata za korzystanie z cudzego gruntu, a nie cena jego nabycia. Opłata ta nie może przekraczać rocznie 5% wartości gruntu będącego przedmiotem prawa zabudowy⁵⁵⁵.

Szczególnie interesujące jest natomiast podejście niemieckiego ustawodawcy do zagadnienia obciążenia prawa zabudowy hipoteką, w obliczu zbliżającego się terminu ustania

⁵⁴⁷ R. Alterman [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma ...*, s. 66, 70.

⁵⁴⁸ S. Breyer, *Prawo...*, s. 314, przyp. 5.

⁵⁴⁹ P. Podleś, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Warszawa 2007, s. 6; R. Paczkowski, *Prawo zabudowy...*

⁵⁵⁰ L. Dawid, *Wprowadzenie prawa zabudowy w Polsce w kontekście rozwiązań stosowanych w Niemczech*, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich* 2016, Nr II/1, s. 267.

⁵⁵¹ B. Łukańko, G. Zboralska, *Zarys niemieckiego prawa cywilnego*, Bielsko - Biała 2004, s. 62.

⁵⁵² L. Dawid, *Wprowadzenie prawa zabudowy...*, s. 264.

⁵⁵³ B. Łukańko, G. Zboralska, *Zarys...*, s. 62.

⁵⁵⁴ P. Musiał, R. Frączek, *Perspektywy prawa użytkowania wieczystego w Polsce*, *Świat Nieruchomości* 2012, Nr 3, s. 48.

⁵⁵⁵ C. Woźniak, *Perspektywy prawa użytkowania wieczystego*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 2004, nr 11, s. 33, przyp. 29.

prawa. Otóż dopuszczalna jej wysokość nie może przekroczyć połowy wartości prawa zabudowy. Wartość tę należy przyjąć jako równą połowie sumy wartości budowlanej i skapitalizowanego, starannie ustalonego, rocznego czystego przychodu z czynszów najmu jakie budowla wraz z częściami składowymi może trwale przynosić każdemu zabudowcy przy prawidłowym gospodarowaniu. Przyjęta wartość nie może jednak przekraczać skapitalizowanego czystego przychodu z czynszów najmu. Czynsz z prawa zabudowy poprzedzający hipotekę, należy skapitalizować i od niej odliczyć. Ponadto w hipotece należy uwzględniać odsetki. Hipoteka powinna wygasać najpóźniej 10 lat przed upływem prawa zabudowy i nie może trwać dłużej, niż jest to niezbędne według zasad gospodarczych i amortyzacji budynku. Prawo zabudowy musi trwać co najmniej tak długo, aby dla każdego zabudowcy lub jego następców prawnych było możliwe umorzenie hipoteki z prawa zabudowy⁵⁵⁶. Takie podejście wyraźnie świadczy o głębokim przemyśleniu zagadnienia wygaśnięcia hipoteki w chwili ustania prawa. Dzięki temu zabezpieczenie hipoteką jest możliwe jedynie do momentu, gdy czas trwania prawa zabudowy jest jeszcze na tyle długi, aby prawo to (nie zabudowa czy roszczenie o jej wartość) przedstawiać mogło realną wartość rynkową. Warto rozważyć możliwość przeszczepienia tego rozwiązania do uregulowań rodzimego użytkownika wieczystego lub projektowanego prawa zabudowy zwłaszcza, że los hipoteki po wygaśnięciu użytkownika wieczystego jest w przepisach, jako jedyny spośród ograniczonych praw rzeczowych na użytkowaniu wieczystym, wyraźnie określony (art. 101 u.k.w.h.)⁵⁵⁷.

Powyższe przykłady przekonują, że użytkowanie wieczyste nie jest owocem jedynie socjalistycznej kultury prawnej, lecz konstrukcją powszechnie występującą w krajach o ugruntowanych gospodarkach rynkowych. Nawet jednak to wyliczenie nie jest wyczerpujące. Konstrukcje tego rodzaju są znacznie powszechniejsze i od lat występują również w wielu innych krajach⁵⁵⁸. Mimo to, jak już wyżej wskazywano, użytkowanie wieczyste jest przedmiotem silnej krytyki. Należy tę krytykę usystematyzować, aby wybrane argumenty, mogły stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań, mających na celu wykazanie zasadności utrzymania prawa użytkowania wieczystego w Polsce, jako celowego prawa rzeczowego będącego poręcznym narzędziem korzystania z nieruchomości w warunkach rynkowych.

⁵⁵⁶ *Ibidem*, s. 266.

⁵⁵⁷ I. Szymczak, *Sytuacja wierzyciela hipotecznego po wygaśnięciu użytkowania wieczystego*, *Finanse Komunalne* 2007, Nr 1 - 2, s. 87.

⁵⁵⁸ Zob.: M. Głuszak, *Użytkowanie wieczyste w kontekście rozwiązań ...*, s. 28 - 31; J. Turlukowski, *Kodyfikacja prawa cywilnego na Ukrainie*, *Państwo i Prawo* 2008, Nr 12, s. 70.

3.3 Krytyka użytkowania wieczystego

Można wyodrębnić kilka grup poglądów negatywnie oceniających omawianą instytucję. Pierwszą z nich stanowią wypowiedzi nacechowane „ideologicznie”, przypisujące tej instytucji rzekomo komunistyczny rodowód⁵⁵⁹ i wskazujące na konieczność jego likwidacji z uwagi na dostosowywanie polskiego prawa do unijnego, które rzekomo nie zna użytkowania wieczystego⁵⁶⁰. Spotkać można też opinię, że jest ono niezrozumiałe dla inwestorów zagranicznych⁵⁶¹ i zagraża stabilności tytułów prawnych do nieruchomości na tzw. ziemiach odzyskanych⁵⁶². Jednym z najmocniejszych argumentów ocierających się wręcz o populizm, jest uzasadnianie potrzeby przekształcenia użytkowania wieczystego we własność ogólną „sprawiedliwością społeczną”⁵⁶³, a nawet trudnościami w rozwoju „klasy średniej”, w związku z perspektywą wygaśnięcia praw użytkowania wieczystego⁵⁶⁴. Wydaje się, że większość argumentów tej grupy, już choćby w świetle dotychczasowych rozważań, nie znajduje uzasadnionych podstaw. Pozostałe zostaną poruszone w dalszej części pracy.

Drugą grupę stanowią argumenty doktrynalno - konstrukcyjne, upatrujące ułomności użytkowania wieczystego w niespójności systemowej i wadliwości konstrukcyjnej. W ocenie K. Zaradkiewicza, użytkowanie wieczyste jest instytucją sprzeczną z konstytucyjną zasadą ochrony własności, prowadzącą do trwałego wypaczenia i ingerencji w prawo własności. Skoro użytkownikowi wieczystemu przysługuje roszczenie o przedłużenie trwania tego prawa, skutkuje ono trwałym rozszczepieniem uprawnień przysługujących właścicielowi, realizując jednocześnie te same cele. Ponadto, zdaniem tego Autora, niejasny jest charakter prawny użytkowania wieczystego, jako konstrukcji pośredniej między własnością, a ograniczonymi prawami rzeczowymi, stąd brak jasnej drogi analogicznego stosowania przepisów dotyczących tych dwóch kategorii w sytuacjach literalnie nieuregulowanych⁵⁶⁵ w przepisach. Negatywna ocena odnosi się także do rezygnacji z celowości użytkowania wieczystego (jak się okazało incydentalnej) oraz braku sensu istnienia wyjątku od zasady *superficies solo cedit*⁵⁶⁶.

⁵⁵⁹ Por. M. Habdas, S. Kalus, *Projekt uwłaszczenia użytkowników wieczystych: Czy nas na to stać?*, Gazeta Prawna 2003, Nr 239, s. 20 - 21.

⁵⁶⁰ Por. C. Woźniak, *Perspektywy...*, s. 25.

⁵⁶¹ H. Cioch, *Przekształcenie...*, s. 23.

⁵⁶² Zob. E. Gniewek, *O przyszłości...*, s. 50.

⁵⁶³ Por. *Ibidem*, s. 57.

⁵⁶⁴ P. Podleś, *Przekształcenie...*, s. 80.

⁵⁶⁵ K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia...*, s. 56.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, s. 57.

Argumentem uzasadniającym likwidację użytkowania wieczystego bywa również to, że, nie jest możliwe funkcjonowanie użytkowania wieczystego na gruncie niestanowiącym własności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo związku takich jednostek. W tym wypadku nie działa rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych⁵⁶⁷. Nie chroni ona nabywcy użytkowania wieczystego, jeżeli okaże się, że grunt nie jest własnością Skarbu Państwa lub gminy, lecz osoby prywatnej⁵⁶⁸. W związku z tym niektórzy wskazują na konieczność ochrony tych użytkowników wieczystych, którzy zagrożeni są roszczeniami renacjonalizacyjnymi⁵⁶⁹. Argument ten podnoszono zwłaszcza w kontekście ustaw przekształceniowych i to nie tylko w stosunku do nieruchomości tzw. ziem odzyskanych, ale również użytkowań wieczystych ustanowionych w wyniku d.w.u.g.W.⁵⁷⁰. Jeszcze dalej idzie A. Brzozowski, postrzegając nawet te prawa jako blokadę dla procesów reprywatyzacyjnych oraz nie realizujących żadnych celów uzasadniających swoje istnienie, poza korzyściami finansowymi dla publicznych właścicieli⁵⁷¹. Autor ten oraz P. Podleś proponują także koncepcje kompleksowej likwidacji użytkowania wieczystego, poprzez przekształcenie go w prawo własności z mocy prawa⁵⁷².

Z kolei E. Piontek proponuje fakultatywne przekształcenie uzależnione od woli użytkownika wieczystego, wyrażonej w formie zawiadomienia składanego w określonym ustawowo terminie we właściwym urzędzie. Jego zdaniem, ewentualnie dopuszczalna byłaby możliwość pozostawienia tego prawa, ale jedynie w sferze stosunków pomiędzy właściwymi podmiotami publicznymi a podmiotami od nich zależnymi⁵⁷³.

Poglądy umiarkowanie pozytywne wobec użytkowania wieczystego wyrażali: J. Ignatowicz⁵⁷⁴, G. Bieniek⁵⁷⁵ i Z. Truszkiewicz⁵⁷⁶, opowiadając się jednak jednocześnie, za dopuszczalnością jego eliminacji i zastąpienia prawem własności czasowej. Rozwiązania tego z kolei nie podzielił J. Majorowicz⁵⁷⁷. Zwolennikiem użytkowania wieczystego jest E. Gniewek, jednak z zastrzeżeniami. Autor ten dopuszcza jego likwidację, jednak gdyby miało

⁵⁶⁷ P. Podleś, *Przekształcenie...*, s. 17.

⁵⁶⁸ *Ibidem*, s. 80.

⁵⁶⁹ C. Woźniak, *Perspektywy...*, s. 25.

⁵⁷⁰ Por. E. Gniewek, *O przyszłości...*, s. 55.

⁵⁷¹ A. Brzozowski, *Z problematyki...*, s. 67.

⁵⁷² *Ibidem*, s. 89; P. Podleś, *Przekształcenie...*, s. 86 - 91; P. Podleś, *Głos w dyskusji nad przyszłością użytkowania wieczystego*, *Przegląd Sądowy* 2005, nr 10, s. 103 - 109.

⁵⁷³ E. Piontek, *Choroba...*, s. 16.

⁵⁷⁴ J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ...*, s. 122 - 123.

⁵⁷⁵ G. Bieniek, *W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*, *Przegląd Legislacyjny* 1997, Nr 3, s. 216.

⁵⁷⁶ Z. Truszkiewicz [w:] E. Gniewek (red.), *System...*, s. 103; tenże, *Użytkowanie...*, s. 675 - 680.

⁵⁷⁷ J. Majorowicz, *Uwagi na temat aktualności instytucji użytkowania wieczystego*, *Przegląd Sądowy* 1999, Nr 9, s. 66 - 67.

do tego dojść, winno mieć to charakter kompleksowy. Jego zdaniem, rozwiązania częściowe polegające na uwłaszczeniu jedynie niektórych użytkowników wieczystych, tak jak miało to miejsce w przypadku ustaw przekształceniowych, są niedopuszczalne⁵⁷⁸. Innymi słowy regulacje te, stwarzały dogodne warunki uwłaszczenia, jednak tylko dla określonych uprzywilejowanych ustawą grup⁵⁷⁹.

Osobną kategorię w argumentacji krytycznej wobec użytkowania wieczystego stanowi zagadnienie jego funkcjonowania wraz z odrębną własnością lokali. Istota tej oceny sprowadza się do wątpliwości, czy prawo udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu pod budynkiem jest prawem akcesoryjnym wobec odrębnej własności lokalu czy odwrotnie. W związku z tym powstaje wątpliwość co do losów odrębnej własności lokalu w chwili wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego gruntu gdyż, zgodnie z art. 33 ust. 1 u.g.n., odrębna własność budynków i innych urządzeń trwa tak długo, jak długo trwa prawo użytkowania wieczystego, które wygasa wraz z upływem terminu ustalonego w umowie albo poprzez rozwiązanie umowy przed upływem tego okresu⁵⁸⁰. Konsekwencją takiej konstrukcji jest przyszła niepewność właściciela lokalu co do bytu swojej odrębnej własności w przypadku zbliżającego się upływu terminu trwania prawa użytkowania wieczystego co, zdaniem krytyków, powoduje, że użytkowanie wieczyste jest prawem wadliwym⁵⁸¹.

Ostatnią grupę wypowiedzi krytycznych wobec użytkowania wieczystego stanowią te, które kwestionują jego ekonomiczną funkcjonalność na rynku. W opinii E. Piontka instytucja ta godzi w prawa nabyte, sankcjonuje niepewność obrotu prawnego i jest nie do pogodzenia z wymogami gospodarki rynkowej⁵⁸². Niektórzy wskazują także na patologiczną sytuację pojawiającą się podczas przetargów na oddanie w użytkowanie wieczyste atrakcyjnych nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Otóż przystępujący do nich deweloperzy (inwestorzy początkowi), zainteresowani są jedynie wysokością pierwszej opłaty, ustalonej w wyniku przetargu. Dla wskazanej wyżej grupy uczestników przetargów opłacalne jest złożenie ofert nawet znacznie przewyższających wartość gruntu, byleby tylko ostateczna wysokość pierwszej opłaty nie przekroczyła wartości rynkowej nieruchomości.

⁵⁷⁸ E. Gniewek, *Katalog praw rzeczowych w przyszłej kodyfikacji prawa cywilnego - refleksje wstępne*, Rejent 1998, Nr 4, s. 30 - 34.

⁵⁷⁹ A. Szabat, J. Dąbrowski, P. Parzych, A. Szabat, *Problematyka przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości 2011, vol. 19 Nr 4, s. 164.

⁵⁸⁰ W. Bojar, *Czy można stracić wykupiony lokal?*, Nieruchomości 2013, Nr 9, s. 39.

⁵⁸¹ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 217; R. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność lokali*, Warszawa 2007, s. 109 - 111.

⁵⁸² E. Piontek, *Choroba...*, s. 16.

Dalsze opłaty roczne nie mają dla nich większego znaczenia, gdyż są one przerzucane na użytkowników powstałej w wyniku działalności dewelopera inwestycji (nabywcy mieszkań, nabywcy budynku czy lokalu biurowego, nabywcy obiektów przemysłowych), dla których liczy się przede wszystkim cena nabywanego obiektu (np. cena metra kwadratowego lokalu, a mniej dalsze wydatki operacyjne)⁵⁸³. W ten sposób nabywcy mieszkań w istocie płacą podwójną cenę za tę samą nieruchomość⁵⁸⁴ gdyż wysokość pierwszej opłaty, będąc faktycznie przerzucona na nabywców mieszkań, w cenie sięga nawet wartości równej prawu własności nieruchomości⁵⁸⁵.

Kolejnym argumentem podnoszonym w dyskursie na temat przyszłości użytkowania wieczystego jest potencjalny spadek wartości nieruchomości (zarówno lokalowych jak i budynkowych), istniejących w ramach nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, wraz ze zbliżającym się upływem okresu trwania tego prawa⁵⁸⁶. Pojawiać się będzie wówczas niepewność co do dalszych losów powyższych nieruchomości, co może skutkować obniżeniem ich wartości w stosunku do nieruchomości podobnych, ale będących przedmiotem prawa własności. Z tego samego powodu, perspektywicznie krótki okres pozostały do wygaśnięcia użytkowania wieczystego uniemożliwiać będzie finansowanie zabezpieczone hipoteką, z uwagi na możliwość jej wygaśnięcia i przekształcenia się w prawo zastawu na roszczeniu byłego użytkownika wieczystego wobec właściciela o odszkodowanie z tytułu wartości pozostawionych na gruncie budynków (art. 101 u.k.w.h.).

W literaturze można spotkać również pogląd, zgodnie z którym głównym źródłem finansowania budżetów gmin związanych z majątkiem nieruchomym powinien być podatek od nieruchomości, a nie opłaty roczne z nieruchomości własnych oddanych w użytkowanie wieczyste⁵⁸⁷.

Przedstawiona wyżej krytyka prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, w znacznej mierze determinuje tematykę dalszej części rozprawy. Wskazane zostaną praktyczne zastosowania tego prawa, zarówno wykorzystywane jak i pomijane, co stanowić będzie polemikę wobec argumentacji przeciwników użytkowania wieczystego. Analiza zastosowania użytkowania wieczystego zostanie dokonana z punktu widzenia potencjału tego prawa w polskiej gospodarce rynkowej. Ponadto, jak postuluje zdecydowana większość autorów, dopuszczających utrzymanie użytkowania wieczystego w naszym systemie prawnym, jego

⁵⁸³ A. Brzozowski, *Z problematyki...*, s. 69.

⁵⁸⁴ M. Wielgo, *Układ gminy i dewelopera, użytkowanie wieczyste*, Gazeta Wyborcza, Nr z 11 marca 2015, źródło: www.wyborcza.biz

⁵⁸⁵ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 381.

⁵⁸⁶ R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, Warszawa 2013, s. 199.

⁵⁸⁷ P. Podleś, *Przekształcenie...*, s. 79.

kształt wymaga normatywnego dopracowania. Wychodząc naprzeciw tym sugestiom, zaproponowany zostanie również zarys kilku udoskonaleń omawianej konstrukcji, mając na uwadze słuszne niekiedy argumenty krytyków.

Rozdział 4

Etapy funkcjonowania użytkowania wieczystego w kontekście celu jego ustanowienia

4.1 Przeznaczenie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste

Najważniejszą cechą użytkowania wieczystego pozwalającą być sprawnym instrumentem w rękach władz publicznych, służącym realizacji ich ustawowych zadań i powinności jest jego celowy charakter. Dzięki temu wyróżnikowi właściwy podmiot publiczny posiada możliwości ustawowe, często nie do końca wykorzystywane, pozwalające na sprawne kreowanie polityki przestrzennej, inwestycyjnej, rozwojowej i ochronnej. Zmaterializowaniem celowości w prawnej konstrukcji użytkowania wieczystego jest jego przeznaczenie rozumiane jako sposób korzystania z nieruchomości, sposób i termin jej zagospodarowania oraz cel, na który została ona oddana w użytkowanie wieczyste⁵⁸⁸. Od tak rozumianego przeznaczenia nieruchomości należy odróżnić przeznaczenie w rozumieniu planistycznym⁵⁸⁹, które może lecz nie musi pokrywać się przeznaczeniem nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

Pomimo podobieństw i różnic w stosunku do własności nieruchomości, użytkowanie wieczyste posiada element, który odróżnia oba prawa, jak żaden inny. To z niego wynika charakter prawny tego prawa. Elementem tym jest umowa⁵⁹⁰, której przedmiotem jest oddanie nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w użytkowanie wieczyste na rzecz innej osoby. Odzwierciedleniem szczególnej pozycji umowy jaką ma ona pełnić w zamyśle ustawodawcy jest to, że stanowi ona najważniejszą różnicę w treści art. 140 k.c. i art. 233 k.c.⁵⁹¹

⁵⁸⁸ A. Pyrżyńska, *Rozwiązanie umowy użytkownika wieczystego*, Rejent 1998, Nr 10, s. 65.

⁵⁸⁹ Szerzej o znaczeniu tego pojęcia, zob. rozdział 4, pkt 4.2, s. 123 - 127.

⁵⁹⁰ Z. Truskiewicz [w:] E. Gniewek (red.), *System...*, s. 18 - 19; T. A. Filipiak, J. Mojak, M. Nazar, E. Niezbecka, *Zarys prawa cywilnego*, Lublin 2002, s. 249; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 109.

⁵⁹¹ R. Mańko, *Prawo użytkowania wieczystego ...*, s. 44 - 45.

Zgodnie z art. 140 k.c., w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego⁵⁹² właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno - gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Z kolei użytkownik wieczysty w granicach, określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego oraz przez umowę może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać (art. 233 k.c.).

Na pierwszy rzut oka widać, że wykonywanie prawa własności, poza zasadami współzycia społecznego i ustawami, nie jest ograniczone w żaden sposób. Cechuje się pewnością, swobodą i nieograniczeniem odzwierciedlającym prawo właściciela do własnej przestrzeni życiowej⁵⁹³, jaką w tym przypadku jest nieruchomość. Jeśli więc zasady współzycia społecznego i ustawy przyjmiemy jako kategorie obiektywnie występujące w danym układzie (systemie prawnym, społeczeństwie czy państwie), to nie ma żadnej innej granicy, której przekroczenie będzie się wiązało z jakimkolwiek negatywnym skutkiem dla właściciela. Natomiast skutek zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, jego gestor jest związany oprócz kryteriów obiektywnych, „warunkami użytkowania wieczystego”⁵⁹⁴ które, co należy podkreślić, nie stanowią naruszenia istoty własności nieruchomości⁵⁹⁵, ale stanowią ograniczenie treści tego prawa w określonym zakresie.

Istnienie tych warunków użytkownik wieczysty powinien mieć na uwadze podczas wykonywania swojego prawa a w razie ich zmiany, musi liczyć się z konsekwencjami w postaci rozwiązania umowy i odebrania gruntu⁵⁹⁶. Warunki w takim właśnie rozumieniu to nic innego jak postanowienia umowy. W art. 239 § 1 k.c. stwierdza się, że sposób korzystania z gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez użytkownika wieczystego powinien być określony w umowie. Umowa jest więc wyznacznikiem treści tego prawa, ponieważ zawiera granice w jakich może poruszać się użytkownik wieczysty korzystając z nieruchomości⁵⁹⁷. W granicach tych mogą mieścić się nie tylko elementy przedmiotowo istotne (*essentialia negotii*), lecz także dodatkowe (*accidentalia negotii*). Są one głównym źródłem praw i obowiązków obu stron.

⁵⁹² Szerzej o tej klauzuli: Z. Radwański, *Czy klauzula generalna społeczno - gospodarczego przeznaczenia prawa powinna określać treść prawa własności* [w:] *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 225 - 238.

⁵⁹³ W. Pańko, *O prawie własności...*, s. 75.

⁵⁹⁴ S. Dudzik, J. Pisuliński, *Określenie sposobu korzystania z gruntu w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste - konsekwencje dla procesu inwestycyjnego*, Samorząd Terytorialny 2006, Nr 5, s. 51.

⁵⁹⁵ G. Matusik [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2018, s. 11.

⁵⁹⁶ T. Smyczyński, *Ochrona prawa wieczystego użytkowania*, Palestra 1971, Nr 3, s. 18.

⁵⁹⁷ K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, Wyd. 8, Warszawa 2015, s. 673.

Warto jednak podkreślić, że umowa określa jedynie niektóre elementy składające się na treść użytkowania wieczystego. Treść użytkowania wieczystego jest pojęciem znacznie szerszym. Tak, jak w przypadku własności, granice tego prawa wytyczają ustawy, zasady współzycia społecznego i społeczno - gospodarcze przeznaczenie⁵⁹⁸, tak granice użytkowania wieczystego wytyczają ustawy, zasady współzycia społecznego i umowa. W tym sensie umowa, a w szczególności określone w niej przeznaczenie użytkowania wieczystego, zawęży wprowadzi wiązkę praw i obowiązków użytkownika wieczystego, ale jej treść i tak nie wyczerpuje całości treści użytkowania wieczystego. Na tę treść, oprócz postanowień umowy, składają się także inne elementy wynikające z określonej prawem konstrukcji użytkowania wieczystego. Przykładem składnika treści użytkowania wieczystego niezależnego od postanowień umowy, jest jego terminowość. Użytkowanie wieczyste jest bowiem prawem ograniczonym w czasie. Umowa powinna jedynie określać czasokres jego trwania w przedziale od 40 do 99 lat. Jeśli nawet w umowie nie określono czasu trwania użytkowania wieczystego, to należy przyjąć, że zostało ono ustanowione na okres 99 lat⁵⁹⁹. Szczególne znaczenie postanowień umowy w stosunku użytkowania wieczystego podkreślane jest zarówno w doktrynie⁶⁰⁰ jak i w orzecznictwie⁶⁰¹. Interesujący pogląd w tym zakresie prezentuje B. Wierzbowski. Jego zdaniem, w obecnych warunkach ustrojowych pozycja użytkownika wieczystego jest nawet stabilniejsza od właściciela, ponieważ ustawodawcy w warunkach demokratycznego państwa prawnego łatwiej jest ingerować w sferę „społeczno - gospodarczego przeznaczenia rzeczy” aniżeli w treść umów⁶⁰².

Przeznaczenie użytkowania wieczystego obejmuje, zgodnie z poglądem A. Pyrzyńskiej, elementy wynikające z u.g.n. Ustawodawca pod tym pojęciem rozumie zarówno sposób korzystania z nieruchomości, sposób i termin jej zagospodarowania, w tym termin zabudowy oraz cel, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie

⁵⁹⁸ G. Matusik [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 9.

⁵⁹⁹ J. Górecki [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 543; uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 16 stycznia 1970, III CZP 101/69, Legalis nr 14289.

⁶⁰⁰ E. Klat - Górka, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015, s. 214; T. A. Filipiak [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, wyd. II*, Warszawa 2012, s. 162 - 163; A. Kamińska, J. Siegień, *Umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej*, komentarz praktyczny LEX/el.; A. Cisek [w:] E. Gniewek (red.), *System Prawa Prywatnego, T. 4*, Warszawa 2007, s. 173 - 174; G. Bieniek, Z. Marmaj, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 59.

⁶⁰¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 czerwca 2016, VI ACa 744/15, LEX nr 2139364; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 2 lutego 2015, I ACa 1253/14, LEX nr 1679941; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 2 lutego 2012, I ACa 1403/11, Legalis nr 537522; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 września 2008 r., I SA/Wa 508/08, LEX nr 566547.

⁶⁰² B. Wierzbowski, *O przydatności użytkowania wieczystego* [w:] *Honeste Vivere... Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, Toruń 2001, s. 619.

wieczyste (art. 29 ust. 1 u.g.n. i art. 62 ust. 1 i 2 u.g.n.)⁶⁰³. Pogląd tak definiujący przeznaczenie użytkowania wieczystego jest akceptowany w piśmiennictwie jako porządkujący chaos terminologiczny funkcjonujący w przepisach regulujących użytkowanie wieczyste (u.g.n. i k.c.)⁶⁰⁴. Składniki te nie są tożsame. Funkcjonują w ramach szerszej konstrukcji jaką jest przeznaczenie użytkowania wieczystego, będące z kolei jednym ze składników treści tego prawa. Z braku definicji ustawowej, znaczenie tych pojęć należy odtwarzać na podstawie ich znaczenia językowego. Także Sąd Najwyższy zaakcentował rozróżnienie pojęć „celu” oraz „sposobu korzystania z nieruchomości” w ramach przeznaczenia użytkowania wieczystego. W tym ujęciu, cel to planowy wynik każdego racjonalnego działania, to do czego się dąży i o co się zabiega, natomiast sposób to konkretna, określona metoda, forma lub tryb wykonania, ujęcia czegoś. Sposób korzystania z nieruchomości musi stwarzać możliwość realizacji celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste⁶⁰⁵. Cel zaś ma znaczenie dla określenia czasu, na który to prawo zostało ustanowione⁶⁰⁶.

Zgodnie z art. 30 u.g.n., postanowienia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste dotyczące sposobu korzystania z niej podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej. Aby właściciel mógł liczyć na długotrwałą realizację na nieruchomości przeznaczenia, które ukształtował wraz z pierwszym użytkownikiem wieczystym, postanowienia umowy powinny być skuteczne również wobec jego następców prawnych. Kwestia ta wiąże się z odpowiedzią na pytanie, czy ujawnienie sposobu korzystania z nieruchomości w księdze wieczystej ma znaczenie dla skuteczności postanowień umownych wobec kolejnych użytkowników wieczystych. W tej materii w doktrynie wykształciła się znaczna różnorodność poglądów.

Według G. Bieńka, wpis do księgi wieczystej powoduje, że poprzez ujawnienie w niej postanowień umownych, określających sposób korzystania z nieruchomości gruntowej, stają się one skuteczne względem praw nabytych przez czynność prawną po ich ujawnieniu (art. 16 ust. 2 pkt. 3 i art. 17 u.k.w.h.). W ten sposób przez uzyskanie tzw. skuteczności rozszerzonej, następuje przekształcenie tych postanowień z roszczenia przeciwko oznaczonej osobie (*actio in personam*) w roszczenie przeciwko każdoczesnemu właścicielowi nieruchomości (*actio in*

⁶⁰³ A. Pyrżyńska, *Rozwiązanie umowy* ..., s. 52.

⁶⁰⁴ A. Suchoń [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1015; Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie*..., s. 178.

⁶⁰⁵ A. Niewiadomski [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 139.

⁶⁰⁶ B. Dolnicki (red.), J. P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012, s. 174; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2007 r., I CSK 133/07, LEX nr 508822.

rem scripto). Oznacza to, że ten kto nabywa użytkowanie wieczyste, czyni to z ograniczeniem wynikającym z treści opisanego roszczenia, które stało się skuteczne przeciwko niemu⁶⁰⁷. S. Rudnicki idzie nawet dalej twierdząc, że umowa wiąże następców prawnych wieczystego użytkownika, którzy prawo to nabyli nie tylko w drodze w drodze nabycia pochodnego, ale także pierwotnego (np. przez zasiedzenie)⁶⁰⁸. Następca prawny nie może bowiem nabyć więcej praw, niż miał ich sam wieczysty użytkownik⁶⁰⁹.

Zdaniem E. Gniewka, rozszerzoną skuteczność związaną z ujawnieniem postanowień umowy w treści księgi wieczystej należy interpretować jako pewny środek kontroli nad zgodnym z umową korzystaniem z nieruchomości, ale nie wyłączny⁶¹⁰. Konstytutywność wpisu odnosi się w tym przypadku jedynie do sfery pierwotnego lub wtórnego nabycia prawa użytkowania wieczystego. W pozostałym zakresie wpis taki jest deklaratoryjny⁶¹¹. Innymi słowy brak ujawnienia w księdze wieczystej niektórych postanowień umownych, nie oznacza, że nie istnieją one dla kolejnych nabywców użytkowania wieczystego, a jedynie że mogą być szybciej i łatwiej wyegzekwowane.

Inny pogląd prezentuje jednak E. Drozd. Jego zdaniem brak wpisu w księdze wieczystej postanowień w przedmiocie sposobu korzystania z nieruchomości, powoduje, że w istocie ujawniono inne prawo aniżeli prawo użytkowania wieczystego wynikające z umowy. Tym samym prawo użytkowania wieczystego w ogóle nie powstało⁶¹².

Jeszcze inaczej kwestię widzi Z. Truskiewicz. Autor ten rozdziela postanowienia umowy użytkowania wieczystego, na oparte na powszechnie obowiązujących przepisach ustawowych (będące w istocie zobowiązaniami realnymi) i takie, których źródłem jest jedynie zgodna wola stron⁶¹³. Przykładem pierwszych może być obowiązek odbudowy zabytkowego budynku na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, a drugich - zobowiązanie do nieodpłatnego utrzymywania dostępnego publicznie parkingu o określonej liczbie miejsc postojowych, obok lub w budynku stanowiącym odrębny od gruntu przedmiot własności. Niezależnie więc od ujawnienia postanowień umowy w księdze wieczystej, realny charakter obowiązków wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów sprawia, że są one skuteczne wobec następców, którzy tym samym winni liczyć się z ewentualnymi sankcjami w

⁶⁰⁷ G. Bieniek, *Użytkowanie wieczyste* [w:] S. Rudnicki (red.), *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1999, s. 43.

⁶⁰⁸ S. Rudnicki (w:) G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Wyd. X*, Warszawa 2011, s. 477 - 478.

⁶⁰⁹ G. Bieniek, G. Matusik [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa ...*, s. 265.

⁶¹⁰ E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami ...*, s. 289.

⁶¹¹ *Ibidem*.

⁶¹² E. Drozd [w:] E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami...*, s. 103.

⁶¹³ Z. Truskiewicz, *Użytkowanie...*, s. 199.

wypadku jego niewykonania. Natomiast jeżeli chodzi o obowiązki niewynikające z przepisów, to właściciel gruntu i użytkownik wieczysty nie mają tu pełnej swobody w ich kreowaniu, ze względu na to, że stają się one związane z prawem rzeczowym użytkownika wieczystego (w chwili jego ustanowienia - F.P.). Wskutek tego, zdaniem Z. Truszkiewicza obowiązki, których źródłem jest jedynie umowa, nie są ze swej istoty skuteczne wobec następców prawnych użytkownika wieczystego⁶¹⁴.

Rozwiązanie powyższych kontrowersji proponują S. Dudzik i J. Pisuliński. W razie nieujawnienia sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste w treści księgi wieczystej, nabywca nabywa prawo użytkowania wieczystego o takiej samej treści jakie przysługuje dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu. Nie może się więc powoływać na przepisy dotyczące rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, gdyż te chronią nabywcę jedynie w sytuacji rozbieżności między treścią księgi, a rzeczywistym stanem prawnym⁶¹⁵. Jeśli jednak, wbrew przytoczonemu powyżej pogładowi E. Drozda, pomimo braku wpisu sposobu korzystania z nieruchomości, prawo użytkowania wieczystego powstało, to niezgodność między treścią księgi wieczystej, a rzeczywistym stanem prawnym nie istnieje. Prawo ujawnione w księdze jest bowiem tym samym, które ustanowiono w umowie. Co ważne, nawet w braku wpisu sposobu korzystania, nabywca nie może powoływać się na dobrą wiarę swojego działania. Nie jest nią chroniony ponieważ posiada interes prawny dla celów wglądu do akt księgi wieczystej i ustalenia wszelkich postanowień dotyczących przeznaczenia nieruchomości w dokumencie kreującym prawo użytkowania wieczystego. Są to więc informacje, o których z łatwością może się dowiedzieć⁶¹⁶. Tego samego zdania jest również W. Koczara⁶¹⁷.

Właściwe wydaje się być stanowisko S. Dudzika i J. Pisulińskiego. Kluczową kwestią jest użyte w art. 30 u.g.n. sformułowanie „podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej”. Autorzy ci słusznie przyjmują, że ujawnienie w księdze wieczystej niekoniecznie musi oznaczać wpis w jej treści. Wystarczy, że umowa znajdzie się w jej aktach. Za przyjęciem takiego poglądu przemawia także fakt, że rozumowanie takie pojawiło się w doktrynie już wiele lat wcześniej. Zastosował je J. Szonert w odniesieniu do ujawnienia w księdze wieczystej roszczeń uprawnionego do wykonania prawa powrotu własności czasowej. Roszczenie takie wynika z treści umowy ustanowienia własności czasowej i zgodnie z art.

⁶¹⁴ *Ibidem*.

⁶¹⁵ P. Borkowski, J. Trześniewski - Kwiecień, *Wpisy do ksiąg wieczystych*, Warszawa 2008, s. 18 - 19.

⁶¹⁶ S. Dudzik, J. Pisuliński, *Określenie sposobu ...*, s. 55.

⁶¹⁷ W. Koczara, *Ograniczenia sposobu korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego*, *Nieruchomości* 2009, Nr 10, s. 13.

103 d.p.r. może być ujawnione w księdze wieczystej. Zdaniem tego autora, termin „ujawnienie w księdze wieczystej” jest pojęciem szerszym niż „wpis w księdze wieczystej”. Skoro więc art. 103 d.p.r. nie wymaga wpisu do księgi wieczystej, to wystarczy, że akt notarialny zawierający roszczenia uprawnionego do powrotu z umowy, będzie złożony do zbioru dokumentów prowadzonego przy księdze wieczystej. Oczywiście nic nie stoi również na przeszkodzie aby roszczenia te zostały ujęte w formie wpisu w treści księgi, nie jest to jednak konieczne⁶¹⁸. Należy przy tym zauważyć, że zaprezentowany pogląd, choć wygodniejszy z punktu widzenia praktycznego, budzi jednak pewne wątpliwości w związku z zasadą rękoi wiary publicznej ksiąg wieczystych albowiem co do zasady, rękoi ta obejmuje treść księgi wieczystej, a nie treść zbioru dokumentów księgi wieczystej. Zagadnienie to wykracza jednak poza zakres niniejszej pracy i stanowi materiał do odrębnego opracowania.

Na korzyść stanowiska S. Dudzika i J. Pisulińskiego przemawia również to, że zasada wpisu w żadnym ustawodawstwie nie została w pełni wprowadzona. W polskim ustawodawstwie również obowiązuje ona w ograniczonym zakresie⁶¹⁹. Zmiany stanów prawnych nieruchomości następują niezależnie od wpisu. Zasadą są więc wpisy deklaratywne, a wyjątkiem konstytutywne⁶²⁰. Wprawdzie skuteczność powstania i przeniesienia prawa użytkowania wieczystego należy do tych wyjątków⁶²¹, ale ujawnienie za pomocą wpisu sposobu korzystania z nieruchomości, już nie⁶²².

Pogląd o skuteczności postanowień umownych wobec kolejnych użytkowników wieczystych, niezależnie od kontrowersji związanych z aspektem ujawniania ich w księdze wieczystej, należy uznać za ugruntowany⁶²³. Ponadto stanowisko to podzielane jest także w orzecnictwie⁶²⁴. Dominuje tutaj traktowanie postanowień umowy jako zobowiązania realnego.

⁶¹⁸ J. Szonert, *Własność czasowa...*, s. 44.

⁶¹⁹ S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 326.

⁶²⁰ A. Oleszko, *Pewność obrotu prawnego nieruchomościami a zasada wpisu w księdze wieczystej (część pierwsza)*, Rejent 1998, Nr 6, s. 106.

⁶²¹ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 207.

⁶²² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2015 r., I CSK 129/14, LEX nr 1645241.

⁶²³ Także: K. Górka [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 490; K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, T. I., Warszawa 2015, s. 673; E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Zakamycze 2001, s. 616; G. Bieniek, Z. Marmaj, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 108.

⁶²⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 lutego 2015 r., I ACa 1253/14, LEX nr 1679941; wyrok Sądu Najwyższego z 15 kwietnia 2011, II CSK 473/10, Legalis 428199; wyrok Sądu Najwyższego z 15 września 2005, II CK 59/05, Legalis 157543; uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z 29 kwietnia 1985, III AZP 11/84, LEX nr 9489.

Powyżej przytoczone poglądy są niezwykle istotne z punktu widzenia roli jaką może spełniać użytkowanie wieczyste. Gdyby ustalony umownie sposób korzystania z nieruchomości miał obowiązywać jedynie pierwszego użytkownika wieczystego, jego celowy charakter traciłby sens. Tym samym prawo to nie mogłoby być skutecznym narzędziem realizacji jakichkolwiek długofalowych celów, skoro instrumenty kontroli realizacji tego celu zniknęłyby przy pierwszym przeniesieniu na inną osobę.

4.2 Ustanawianie użytkowania wieczystego

Ustanowienie użytkowania wieczystego powinno poprzedzać określenie przeznaczenia nieruchomości i jego granic. Ustaleń takich należy dokonać przed oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste. Oprócz przyszłych postanowień umownych, kluczową rolę pełnią tu przepisy m.p.z.p., decyzji w.z.i.z.t. lub decyzji lokalizacyjnych celu publicznego.

W kontekście nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, można wyróżnić dwa rodzaje pojęcia przeznaczenia. Pierwszym z nich jest przeznaczenie w rozumieniu planistycznym. Wynika ono z powszechnie obowiązujących norm prawa krajowego i miejscowego, wyznaczających możliwości zagospodarowania nieruchomości w oparciu o przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.). Ten rodzaj przeznaczenia określa również granice wykonywania prawa własności nieruchomości. Drugim rodzajem jest przeznaczenie umowne, czyli skonkretyzowany przez strony, uszczegółowiony w treści umowy cel i sposób korzystania z nieruchomości. Jest on z kolei charakterystyczny tylko dla nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste i to o nim mowa w art. 233 k.c. jako o ograniczeniu umownym wykonywania prawa użytkowania wieczystego.

Zakresy obu pojęć mogą się pokrywać, jednak nigdy przeznaczenie umowne nie może być szersze, aniżeli przeznaczenie w rozumieniu planistycznym⁶²⁵. Może natomiast być węższe. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste bez określenia celu, występuje tylko przeznaczenie w rozumieniu planistycznym. Stąd wyciągnięty powyżej wniosek, że stosunki te odpowiadają w tym zakresie treścią prawu własności, tyle że czasowej. Przeznaczenie nieruchomości w takim rozumieniu wynika przede wszystkim z

⁶²⁵ Por. S. Dudzik, J. Pisuliński, *Określenie sposobu ...*, s. 50, przyp. 5.

ustaleń m.p.z.p. Rodzi się jednak pytanie czy jako akt kreujący ten rodzaj przeznaczenia należy, w razie braku wspomnianego planu, postrzegać również decyzję w.z.i.z.t.

Poglądy co do charakteru decyzji w.z.i.z.t. jako substytutu m.p.z.p., a co za tym idzie co do tego, czy ustala ona przeznaczenie terenu, są podzielone. Według Z. Niewiadomskiego decyzja ta nie jest substytutem planu⁶²⁶. Natomiast zdaniem M. Szewczyka, co do zasady decyzja ta zastępuje plan, nie jest to jednak pełna surogacja⁶²⁷. Ustalenia decyzji w.z.i.z.t. zawierają bowiem elementy m.p.z.p. takie jak wskaźnik intensywności zabudowy, nieprzekraczalne linie zabudowy, dopuszczalna wysokość budynków czy obsługa komunikacyjna inwestycji, które składają się na istotę przeznaczenia oznaczonej, konkretnej nieruchomości. M.p.z.p. jako całość ma natomiast szerszy zakres, aniżeli tak tylko rozumiane przeznaczenie. Jest on wynikiem nie tylko analiz urbanistycznych czy architektonicznych, ale także wyrazem woli społeczności lokalnej, którą w procedurze jego powstawania reprezentują rada gminy i wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Często jego ustalenia są wynikiem kompromisu społecznego wyrażonego poprzez uwagi⁶²⁸ składane podczas wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, a następnie rozpatrzone przez organ stanowiący.

Za odmową przypisania decyzji w.z.i.z.t. kreowania przeznaczenia nieruchomości nie może świadczyć możliwość objęcia jednocześnie tej samej nieruchomości kilkoma decyzjami. Kolejne obszary funkcjonalne określone w m.p.z.p. również muszą cechować się znacznym stopniem wielofunkcyjności ustaleń, tak aby można było w ich ramach realizować różne inwestycje pod kątem architektonicznym, czy funkcjonalnym. W przeciwnym wypadku oznaczałoby to nadużycie władztwa planistycznego przez gminę. Różnorodność ta musi zawierać się w określonych w planie ramach⁶²⁹. Podobnie w przypadku decyzji w.z.i.z.t., prawidłowo przeprowadzona analiza urbanistyczna w oparciu o zasadę „dobrego sąsiedztwa”⁶³⁰, powinna eliminować inwestycje wykraczające poza ramy wynikające z trendów występujących w otoczeniu. Należy przy tym pamiętać, że „sąsiedztwo” nie dotyczy

⁶²⁶ P. Daniel, *Charakter prawny...*, s. 10; Z. Niewiadomski, (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wyd. 9, Warszawa 2016, s. 494.

⁶²⁷ M. Szewczyk [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 206 - 207.

⁶²⁸ M. Bielecki, *Wybrane aspekty procesu inwestycyjno-budowlanego*, Warszawa 2009, s. 28.

⁶²⁹ E. Klat - Górka, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako płaszczyzna równowagi interesów* [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska - Skalecka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 374 - 376, 380; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 listopada 2014, IV SA/Wa 1579/14, LEX nr 1586918; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 2010 r., II OSK 588/10, LEX 597712; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 maja 2008 r., II OSK 84/08, LEX nr 448119.

⁶³⁰ Ł. Ostrowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji. Komentarz*, Wyd. 1, Warszawa 2017, Legalis/el., komentarz do art. 59 u.p.z.p., pkt. III, ppkt. 2.

jedynie fizycznie ze sobą graniczących nieruchomości⁶³¹, ale z drugiej strony niedopuszczalne jest też dowolne rozszerzanie obszaru analizy⁶³², jedynie w celu poszukiwania nawiązania do projektowanej zabudowy. Niestety jest to jedna z częstszych nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji w.z.i.z.t.⁶³³

Przyjęcie założenia, że decyzja w.z.i.z.t. nie ustala przeznaczenia nieruchomości, stoi w sprzeczności z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie wykształconym na gruncie roszczeń związanych z różnicami wartości nieruchomości powstającymi w związku z uchwaleniem m.p.z.p. (art. 36 u.p.z.p.). W oparciu o ten przepis sąd, oceniając czy wartość nieruchomości spadła wskutek ustaleń planu miejscowego, musi najpierw ustalić przeznaczenie nieruchomości przed jego uchwaleniem. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 23 kwietnia 2014 r. wskazuje, że przez pojęcie korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem należy rozumieć przeznaczenie nieruchomości określone bądź w m.p.z.p., bądź w akcie administracyjnym (decyzji w.z.i.z.t. - F.P.)⁶³⁴. W orzecznictwie obecny jest także pogląd szerszy. Zgodnie z nim, jako przesłankę określenia przeznaczenia nieruchomości można uznać choćby jedynie możliwość uzyskania decyzji w.z.i.z.t. Jeśli taka istniała, wówczas należy ją objąć pojęciem faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości⁶³⁵.

Tak więc skoro nawet z potencjalnej możliwości uzyskania decyzji w.z.i.z.t. można wyprowadzać przeznaczenie nieruchomości, to tym bardziej można to czynić gdy taka decyzja jest wydana⁶³⁶. Najprawdopodobniej, właśnie z uwagi na możliwość kreowania przeznaczenia w drodze decyzji w.z.i.z.t., ustawodawca wprowadzając tę instytucję powierzył wydawanie tych decyzji gminie, jako właściwej również w sprawach planowania przestrzennego. Tym samym oddzielono tę sferę od ściśle technicznego charakteru pozwoleń na budowę, których wydawanie jest domeną starosty.

⁶³¹ M. Bielecki, *Proces inwestycyjno - budowlany - aspekty prawne*, Warszawa 2016, s. 113; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 208.

⁶³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2016 r., II OSK 3346/14, LEX nr 2260905.

⁶³³ Szerzej: A. Kaźmierczyk, *Mankamenty planowania przestrzennego blokujące rozwój inwestycji infrastrukturalnych*, *Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych* 2008, Nr 4, s. 61 - 64.

⁶³⁴ I ACa 89/14, LEX 1466954.

⁶³⁵ Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 18 kwietnia 2013, II SA/Gd 636/12, LEX 1310135; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2012, II OSK 1378/11, LEX 1367241; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 marca 2012 r., II SA/Wr 816/11, LEX 1139034.

⁶³⁶ E. Klat - Górska, *Roszczenia o odszkodowania oraz wykup według art. 36 i 37 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] P. Machnikowski (red.), *Odpowiedzialność w prawie cywilnym*, Wrocław 2006, s. 126.

Trzeba też pamiętać, że decyzja w.z.i.z.t. jest aktualnie instytucją prawną o charakterze przejściowym. Docelowo całość zurbanizowanych obszarów kraju powinna zostać objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a sama decyzja o w.z.i.z.t. - przynajmniej w założeniu - powinna zostać usunięta z systemu prawa. Obecna u.p.z.p. i wynikający z niej kształt miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego współgra z możliwościami wpływu publicznego właściciela na sposób zagospodarowania nieruchomości jakie daje prawo użytkowania wieczystego. Planowanie przestrzenne zaczęło korespondować z cywilistycznym charakterem tego prawa. Plany miejscowe na tyle szeroko określają przeznaczenie terenów by nie ograniczać swobody zabudowy, równocześnie dając właścicielowi pole do realizowania swoich celów poprzez przeznaczanie nieruchomości do ich zagospodarowywania w sposób ukierunkowany.

Odpowiadając więc na postawione na wstępie pytanie, chociaż żaden przepis wprost nie warunkuje oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste obowiązywaniem planu miejscowego lub objęcia jej decyzją w.z.i.z.t., to w imię dążenia do kreowania stosunków prawnych w oparciu o pewność ich podstaw formalnoprawnych, któraś z tych dwóch przesłanek powinna być spełniona. Co najważniejsze, ustalone w ten sposób przeznaczenie powinno zaistnieć najpóźniej w chwili zawarcia umowy oddającej nieruchomość w użytkowanie wieczyste.

Z powyższych wywodów wyłania się definicja przeznaczenia nieruchomości w rozumieniu planistycznym dla nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste. Jest to najszerszy możliwy do ukształtowania w umowie cel i sposób korzystania z nieruchomości, określony na podstawie ustaleń m.p.z.p., decyzji o w.z.i.z.t. względnie decyzji lokalizacyjnej celu publicznego. Innymi słowy tak rozumiane przeznaczenie wyznacza granice treści użytkowania wieczystego dopuszczalnej do określenia w danej lokalizacji w oparciu o przepisy o planowaniu przestrzennym. Aby jednak stało się ono wiążące dla stron umowy użytkowania wieczystego nieruchomości, musi nabrać kształtu wyrażonego literalnie w treści umowy, czyli przeznaczenia umownego.

Przeznaczenie w rozumieniu planistycznym ma kluczowe znaczenie dla nieruchomości zarówno w chwili ustanawiania użytkowania wieczystego jak i w czasie gdy pozostaje ona przedmiotem tego prawa. Skonkretyzowane i doprecyzowane w umowie, staje się kryterium obowiązującym zarówno pierwszego jak i każdego kolejnego użytkownika

wieczystego⁶³⁷ już jako przeznaczenie umowne. Przeznaczenie w rozumieniu planistycznym wyznacza więc granice przeznaczenia umownego. Jego zakres może być zawężony przez strony w umowie lub tożsamy z planistycznym. Dodatkowymi składnikami przeznaczenia umownego są terminy, czyli określanie ram czasowych wykonania umówionych zobowiązań, zazwyczaj związanych z zabudową, ewentualnie inne uzgodnienia stron, co do celu i sposobu korzystania z nieruchomości. W umowie można bowiem oznaczyć bliżej sposób użytkowania, np. co do rodzaju zabudowy, obowiązku dopuszczalności lub niedopuszczalności zabudowy, nakładów, ponoszenia ciężarów, itd.⁶³⁸ Zawsze jednak muszą one mieścić się w przeznaczeniu w rozumieniu planistycznym lub co najmniej nie pozostawać z nim w sprzeczności.

Podsumowując, w celowych stosunkach użytkowania wieczystego nieruchomości przeznaczenie umowne wynika z przeznaczenia w rozumieniu planistycznym. Może mieć zakres identyczny lub węższy. Natomiast w przypadku praw ustanowionych bez określania celu, przeznaczenie w rozumieniu planistycznym jest w istocie przeznaczeniem nieruchomości.

W tym miejscu należy nieco więcej uwagi poświęcić trybowi określania przeznaczenia nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste. Na wstępie rozważań w tym zakresie, powstaje pytanie, czy w ogóle możliwe jest zawarcie umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste bez wcześniejszego określenia jej przeznaczenia w m.p.z.p. lub w decyzji o w.z.i.z.t. Ma to istotne znaczenie dla treści użytkowania wieczystego, ponieważ związując się umową, strony muszą wiedzieć, czy przeznaczenie umowne będzie mogło być zrealizowane. Innymi słowy chodzi o to, czy planowane przeznaczenie umowne będzie mieścić się w przeznaczeniu w rozumieniu planistycznym określonym dla danej nieruchomości. W tym celu należy poddać analizie działania właściciela poprzedzające zawarcie umowy oddającej nieruchomość w użytkowanie wieczyste.

W obecnym stanie prawnym, każde oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste uzależnione jest od wcześniejszego spełnienia przesłanek wymaganych przepisami prawa. Co do umów o charakterze uwłaszczeniowym, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie są upoważnione do podejmowania jakiejkolwiek aktywności w tym przedmiocie, ponieważ przesłanki oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w tym trybie określa ustawa i odpowiada za to organ wykonawczy jednostki samorządu

⁶³⁷ S. Rudnicki [w:] G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego...*, s. 478; odmiennie: Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie...*, s. 199 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 2 lutego 2015 r., I ACa 1253/14, LEX nr 1679941.

⁶³⁸ S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys...*, s. 109.

terytorialnego. W przypadku natomiast rozporządzania nieruchomościami poprzez ich oddanie w użytkowanie wieczyste w trybie art. 37 u.g.n., czyli na zasadach ogólnych w trybie przetargowym lub bezprzetargowym, w każdym przypadku organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego winien posiadać zgodę organu stanowiącego na dokonanie tej czynności.

Zgoda taka może mieć dwojaki charakter. Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g. - art. 18 ust. 2 pkt. 9, ppkt. a), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (u.s.p. - art. 12 pkt. 8 ppkt. a) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (u.s.w. - art. 18 pkt. 19 ppkt. a) przyznają organom stanowiącym kompetencje określenia w formie uchwał, zasad gospodarowania nieruchomościami a więc także oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Akty takie, jeśli zostają uchwalone, stanowią przepisy prawa miejscowego⁶³⁹. Treść zasad może być bardzo zróżnicowana, począwszy od przyznania organowi wykonawczemu kompetencji do rozporządzania nieruchomościami do określonej kwotowo wartości⁶⁴⁰, a skończywszy na obciążaniu służebnościami przesyłu⁶⁴¹. Przykładem normy prawa miejscowego o charakterze zasad, dotyczącej użytkowania wieczystego jest umocowanie organu wykonawczego do rozporządzania nieruchomościami w tej formie z przeznaczeniem na cele publiczne. W uchwałach o zasadach niepotrzebne jest wskazywanie trybów zbywania tj. przetargowego i bezprzetargowego, ponieważ reguły te wynikają z przepisów u.g.n. i ich powtarzanie stanowiłoby *superfluum*⁶⁴². Kwestia przedmiotu regulacji uchwał „o zasadach” jest zagadnieniem bardzo szerokim i stanowi pole do rozważań, widocznych zwłaszcza w bogatym orzecznictwie⁶⁴³. Materia ta dotyczy bowiem nieostrej granicy pomiędzy

⁶³⁹ Odmienne: J. Pitera, *Prawny charakter aktu organu gminy o bezprzetargowym zbyciu nieruchomości gminnej*, Samorząd Terytorialny 2005, Nr 10, s. 47.

⁶⁴⁰ *Ibidem*, s. 46.

⁶⁴¹ A. Budnik, M. J. Czubkowska, *Zaskarżanie uchwał dotyczących gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 1 - 2, s. 129.

⁶⁴² Szerzej, komentarze praktyczne: E. Mzyk, *Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej - zakres przedmiotowy instytucji, Tryby oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, Przypadki dopuszczalności oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste bez przetargu*, Lex/el. 2014.

⁶⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 grudnia 2013 r., I OSK 2077/13, LEX nr 1418836; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 września 2013 r., I SA/Wa 60/13, LEX nr 1391584; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 9 maja 2013 r., II SA/Ol 166/13, LEX nr 1348134; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., I OSK 2614/12, LEX nr 1369001; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 18 października 2012 r., II SA/Op 370/12, LEX nr 1234435; postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2012 r., II CSK 621/11, LEX nr 1228434; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 6 lipca 2012 r., II SA/Kr 716/12, LEX nr 1228982; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 2 grudnia 2011 r., V ACa 491/11, LEX nr 1129814; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 29 września 2011 r., II SA/Lu 654/11, LEX nr 965394; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 grudnia 2010 r., II SA/Gl 1133/10, LEX nr 752684; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 stycznia 2009 r., II SA/Gd 191/08, LEX nr 483111; uchwała Sądu Najwyższego z 13 lutego 2003, III CZP 93/02, LEX nr 74705.

kompetencjami organów wykonawczych i stanowiących, która jest niejednokrotnie przekraczana, co powoduje komplikacje w bieżącym gospodarowaniu nieruchomościami.

W przypadku braku tego typu aktu lub jeśli reguluje on jedynie pewną część zakresu gospodarowania nieruchomościami każda planowana czynność, jeśli nie jest objęta uchwałą o zasadach, wymaga podjęcia jednostkowej uchwały zezwalającej każdorazowo organowi wykonawczemu na jej dokonanie⁶⁴⁴. Inaczej jest w przypadku zasobów Skarbu Państwa, ponieważ ustawa o administracji rządowej w województwie⁶⁴⁵ nie daje wojewodzie jako reprezentantowi interesów właściciela, możliwości ustalenia zasad gospodarowania nieruchomościami, nad którymi sprawuje nadzór. Każde oddanie nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste zawsze wymaga podjęcia jednostkowego aktu wyrażanego w formie zarządzenia wojewody.

Tak więc niezależnie czy zgoda na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste wyrażana jest w formie zasad, uchwał jednostkowych czy zarządzeń wojewody, powstaje pytanie czy zgoda ta powinna literalnie określać przyszłe przeznaczenie nieruchomości. Innymi słowy, chodzi o to w jakim stopniu określenie przeznaczenia oddawanej w użytkowanie wieczyste nieruchomości zależy od decyzji organu stanowiącego, względnie wojewody, a w jakim jest to wyłączną domeną organu wykonawczego.

Treść aktu wyrażającego zgodę na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste zależy od stopnia uszczegółowienia planowanego przeznaczenia umownego. Mogą w tym zakresie wystąpić dwa przypadki. Po pierwsze, jeżeli oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste ma spełniać jedynie funkcję stabilności dochodów dla właściciela, a m.p.z.p. określa dopuszczalny zakres przeznaczenia nieruchomości nim objętych (np. „usługi”) , wówczas zbędne jest literalne wskazywanie przeznaczenia w akcie wyrażającym zgodę. Posługując się wprowadzonymi wyżej pojęciami, jeśli przeznaczenie w rozumieniu planistycznym będzie pokrywać się z planowanym przeznaczeniem umownym, wówczas zgoda na określone przeznaczenie nieruchomości w istocie jest już wyrażona w uchwale organu stanowiącego - miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Do oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste brakuje tylko zawarcia stosownej umowy. Analogiczna sytuacja wystąpi także wtedy, gdy przyszłe przeznaczenie nieruchomości jest ściśle uszczegółowione w treści planu (np. „tereny zintegrowanego centrum komunikacyjnego”). W tym przypadku organ stanowiący również wyraził już zgodę na

⁶⁴⁴ Por. E. Klat - Górska, *Warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych z gminnego zasobu nieruchomości*, Nowe Zeszyty Samorządowe - Opinie prawne 2005, Nr 2, s. 51; takie uchwały jednostkowe nie posiadają już przymiotu aktów prawa miejscowego.

⁶⁴⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2234.

konkretne przeznaczenie nieruchomości w szczegółowych ustaleniach planu miejscowego. Powielanie tej zgody w uchwale rozdysponowującej jest już zbędne.

Po drugie, jeśli przyszłe przeznaczenie nieruchomości ma na celu realizację nie tylko efektu finansowego, ale także bardziej szczegółowych zamiarów właściciela w ramach dopuszczonej planem miejscowym funkcji, wówczas powinno ono zostać literalnie wyartykułowane w treści aktu wyrażającego zgodę na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste⁶⁴⁶. Będzie to więc sytuacja, gdy planowane przeznaczenie umowne będzie węższe od przeznaczenia w rozumieniu planistycznym.

Jako przykład posłużyć może następujący stan faktyczny. Gmina zamierza oddać w użytkowanie wieczyste nieruchomość niezabudowaną. W m.p.z.p. przewidziano w tej lokalizacji zabudowę handlowo - usługową z dopuszczeniem obiektu o powierzchni handlowej większej niż 2000 m. kw. Jeśli publiczny właściciel nie ma uwag co do szczegółowego charakteru przyszłej inwestycji, poza przeznaczeniem wynikającym z planu, wówczas zachodzi przypadek pierwszy. Natomiast, jeśli gmina chce, aby na tej nieruchomości powstała np. hala targowa w ramach realizacji zadań własnych gminy co do organizacji targowisk i hal targowych (art. 7 ust. 1 pkt. 11 u.s.g.), wówczas należy zastosować rozwiązanie z przypadku drugiego. Innymi słowy jeśli w warunkach obowiązywania planu przeznaczenie nieruchomości w znaczeniu planistycznym jest tożsame z przyszłym przeznaczeniem umownym, wówczas wypowiedź organu stanowiącego w tym przedmiocie jest zbędna, gdyż została już wyrażona w uchwale o m.p.z.p. Jeśli jednak przeznaczenie umowne ma mieć zakres węższy aniżeli w rozumieniu planistycznym, należy kwestię tę poddać pod rozagę w treści uchwały organu stanowiącego⁶⁴⁷ jako swoistą formę „doprecyzowania”. Wydaje się, że pogląd taki podziela też E. Kostrzewska⁶⁴⁸. Dotyczy to oczywiście również zarządzeń wojewody, odpowiednio w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa.

Nieco inna sytuacja powstaje gdy nieruchomość mająca być oddana w użytkowanie wieczyste nie jest objęta m.p.z.p., a ustalenie jej przeznaczenia w rozumieniu planistycznym następuje w drodze decyzji o w.z.i.z.t. Mimo, że ustalenie w taki sposób przeznaczenia nieruchomości oparte jest o powszechnie obowiązujące dyrektywy wynikające z ustaw, to jednak podczas postępowania administracyjnego w tym przedmiocie nie stosuje się prawa

⁶⁴⁶ Odmienne: wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 25 listopada 2010 r., II SA/Lu 528/10, LEX nr 753877.

⁶⁴⁷ Szerzej, poniżej, rozdział 5, s. 161 - 176.

⁶⁴⁸ E. Kostrzewska, *Kontrola sądowa gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego* [w:] B. Dolnicki Bogdan (red.), J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012, , s. 173 - 174.

miejscowego w postaci planów, z uwagi na ich brak. W przepisie art. 23 ust. 1c pkt. 4 u.g.n. użyto wprawdzie słowa „przeznaczenie” nieruchomości również w odniesieniu do treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ale nie można tego utożsamiać z przeznaczeniem właściwym dla użytkowania wieczystego. Wynika to po pierwsze stąd, że, ww. przepis dotyczy obowiązku ewidencjonowania zasobu przez organ nim gospodarujący, a więc jedynie w celach porządkowych. Po drugie, studium nie jest aktem prawa miejscowego, co wyraźnie wyartykułował ustawodawca w art. 9 ust. 5 u.p.z.p.

W doktrynie J. Leszczyńska podnosi, że oprócz obowiązkowych kryteriów koniecznych do zbadania przed wydaniem decyzji (zasada „dobrego sąsiedztwa”, dostęp do drogi publicznej, analiza urbanistyczna⁶⁴⁹ - art. 61 u.p.z.p.), studium powinno wywierać pewien wpływ na kształtowanie ładu przestrzennego określanego poprzez decyzje o w.z.i.z.t. Jej zdaniem, wójt ma obowiązek wziąć pod uwagę ustalenia studium prowadząc postępowanie w przedmiocie ustalenia decyzji o w.z.i.z.t., ale mimo to nie jest nimi związany i może ustalić warunki zabudowy całkowicie pomijając studium. W przeciwnym wypadku, prowadziłoby to do naruszenia interesu strony stosując uwarunkowania nie wynikające z przepisów prawa⁶⁵⁰.

Autorka zwraca również uwagę na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wyrażone w wyroku z dnia 20 grudnia 2007 r. zgodnie z którym decyzja o w.z.i.z.t. „nie stanowi substytutu planu miejscowego na obszarze, dla którego plan taki nie został uchwalony (...), przesądza jedynie o rodzaju (przeznaczeniu, powierzchni zabudowy, wysokości itd.) obiektu budowlanego, który może zostać na danym terenie wybudowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa planistycznego. W braku planu miejscowego, na terenie takim obowiązuje bowiem generalny (ogólny) porządek planistyczny, unormowany wieloma ustawami szczególnymi. Decyzje o w.z.i.z.t. nie tworzą *per se* porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego, a nieco upraszczając przyjąć można, że stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami, inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa”⁶⁵¹. Przeciwnie stanowisko prezentuje I. Zachariasz,

⁶⁴⁹ Szerzej: E. Skorczyńska, *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy dla innych inwestycji*, Samorząd Terytorialny 2004, Nr 7 - 8, s. 90 - 98.

⁶⁵⁰ J. Leszczyńska, *Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o warunkach zabudowy* [w:] A. Kisielewicz (red.), J.P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2013, s. 285.

⁶⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2007 r., P 37/06, LEX 322829.

który kwestionuje istnienie ogólnego porządku planistycznego i stawia decyzję o warunkach zabudowy na równi z ustaleniami planu miejscowego⁶⁵².

Przyjęcie poglądu, według którego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium), jako że nie stanowi prawa miejscowego, pozostaje bez wpływu na porządek planistyczny w gminie, należy ocenić krytycznie. Jest to argumentacja ułomna, wewnętrznie sprzeczna, ponieważ z jednej strony gmina sama uchwała akt o zasięgu lokalnym, który jednak powinien wywierać wpływ na porządek urbanistyczny w gminie, zawiera on przecież określenie obszarów funkcjonalnych, podstawowy układ komunikacyjny gminy, strefy zabudowy mieszkaniowej, usługowej, przemysłowej czy tereny zielone⁶⁵³, a z drugiej, z uwagi na formalny brak przymiotu prawa miejscowego, ustalenia studium wójt, burmistrz czy prezydent miasta może swobodnie zignorować podczas wydawania decyzji w.z.i.z.t. Sprzeczność ta jest szczególnie widoczna w treści art. 9 ust. 5 u.p.z.p., zgodnie z którym studium nie jest aktem prawa miejscowego, podczas gdy jednocześnie art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych⁶⁵⁴. Umniejszenie rangi studium jedynie do aktu intencyjnego, który nie wywiera wpływu na treść indywidualnych decyzji w.z.i.z.t., prowadzi do zanegowania sensu istnienia tej konstrukcji. Ponadto, sprzyja to spekulacji gruntami, ponieważ dla przykładu, inwestor nabywając po niskiej cenie grunty przewidziane w studium jako tereny zielone, może uzyskać decyzję w.z.i.z.t. dla planowanego zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych na tym terenie, po przeprowadzeniu uznaniowej analizy urbanistycznej⁶⁵⁵, dokonanej w oparciu o zasadę dobrego sąsiedztwa. Stanowisko takie jest nie do utrzymania i dlatego należy przychylić się do poglądów, według których studium musi wywierać wpływ na treść decyzji w.z.i.z.t., zwłaszcza obecnie, kiedy pokrycie obszarów miast m.p.z.p. nadal jest niewielkie.

Niezależnie od różnic dotyczących charakteru decyzji o w.z.i.z.t., w literaturze ugruntowane jest stanowisko definiujące ją jako rodzaj promesy⁶⁵⁶, potwierdzenia⁶⁵⁷ będącego pierwszym etapem czynności administracyjnych zmierzających do realizacji

⁶⁵² I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 316 - 317.

⁶⁵³ Szczegółowo składniki treści studium określa art. 10 u.p.z.p.

⁶⁵⁴ E. Klat - Górską, *Wnioski składane w związku z uchwalaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Nowe Zeszyty Samorządowe - Opinie Prawne 2009, Nr 4, s. 39.

⁶⁵⁵ J. Jeżak, M. W. Wierchowski, *Wpływ decyzji o warunkach zabudowy na ład przestrzenny polskich miast*, Świat Nieruchomości 2014, Nr 3, s. 26.

⁶⁵⁶ J. Jaworski [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. T. Sosnowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 352.

⁶⁵⁷ A. Brzezińska - Rawa, T. Brzeziński [w:] W. Szwajdler, *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 91.

inwestycji i otwierającej drogę do zmiany zagospodarowania terenu, który obejmuje⁶⁵⁸. Pogląd ten jest moim zdaniem kluczowy w przypadkach oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, gdy nie są one objęte postanowieniami planów miejscowych.

W praktyce można spotkać przykłady konsekwencji mogących wystąpić podczas oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, której przeznaczenie nie zostało wcześniej ustalone chociażby w decyzji o w.z.i.z.t. Przypadek opisany poniżej dotyczy stanu faktycznego zaistniałego pod rządami ustawy z dn. 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (u.z.p.), poprzedzającej obecną u.p.z.p. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustalano wówczas również wtedy, gdy dana nieruchomość była objęta ustaleniami m.p.z.p. Skoro jednak nawet w takich okolicznościach mogło dojść do komplikacji, to tym bardziej przykład jest aktualny obecnie, gdy podczas oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w warunkach braku m.p.z.p., decyzja o w.z.i.z.t. jest jedyną drogą do określenia przeznaczenia nieruchomości w rozumieniu planistycznym.

Wyrok Sądu Rejonowego w Kielcach z 28 kwietnia 2006 r.⁶⁵⁹ dotyczył stanu faktycznego, w którym zawarto umowę o oddaniu nieruchomości gminy na rzecz osoby prawnej w użytkowanie wieczyste oraz przeniesiono własność znajdującego się na niej budynku. W chwili zawarcia umowy dla nieruchomości nie wydano żadnej decyzji o w.z.i.z.t. W treści umowy określono natomiast przeznaczenie nieruchomości, którym była działalność oświatowo - wychowawcza, a mianowicie prowadzenie szkoły publicznej. Po zawarciu umowy, użytkownik wieczysty chcąc zrealizować wynikające z niej zobowiązanie wystąpił do właściwego organu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, które otrzymał. Niestety, kilka miesięcy później decyzja ta została wyeliminowana z obrotu wskutek prawomocnego stwierdzenia jej nieważności. U podstaw takiego orzeczenia legło rażąco naruszenie przez organ administracji architektoniczno - budowlanej, przepisów prawa miejscowego - ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego, który nie dopuszczał na nieruchomości realizacji planowanej inwestycji. W efekcie strony rozwiązały zawartą umowę w drodze zgodnych oświadczeń woli, jednak użytkownik wieczysty wystąpił na drogę postępowania sądowego celem uzyskania odszkodowania z tytułu szkody, której doznał wskutek niemożności zrealizowania umownie określonego przeznaczenia i konieczności rozwiązania umowy o użytkowanie wieczyste. Ostatecznie Sąd uznał, iż właściciel dopuścił

⁶⁵⁸ A. Despot - Mładanowicz [w:] M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, s. 603 - 609; K. Małyś - Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 95; Z. Niewiadomski, (red.), *Planowanie i zagospodarowanie ...*, s. 494 - 499; por. także: wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 marca 2011 r., II SA/Sz 189/10, LEX 1098938.

⁶⁵⁹ VII C 10/06, niepubl.

się rażącego niedbalstwa, pochopnie oddając w użytkowanie wieczyste nieruchomość, na której nie można było zrealizować zamierzenia zgodnie z umownie określonym przeznaczeniem. Konkludując, w chwili oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste niemożliwe było określenie przeznaczenia użytkowania wieczystego w rozumieniu planistycznym, które mogłoby mieścić w swoim zakresie planowane przeznaczenie umowne.

Wnioski płynące z powyższego przykładu, mimo różnic co do ustawy obowiązującej w czasie trwania zawartej wówczas umowy, pozostają aktualne również w dzisiejszym stanie prawnym. Jak wskazano już wyżej, obecnie decyzja w.z.i.z.t. nie jest substytutem m.p.z.p., ale pozwala uprawdopodobnić możliwość realizacji umownego przeznaczenia w stopniu pozwalającym na bezpieczne podjęcie się takiego zobowiązania. Decyzje o w.z.i.z.t. wprowadzie nie stanowią już konkretyzacji, ani indywidualizacji postanowień m.p.z.p. tak, jak było to w poprzedniej u.z.p., lecz nadal są wynikiem stosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa składających się na regulowanie ładu przestrzennego. Z ich wydania nie wynika jeszcze uprawnienie do realizacji robót budowlanych, prowadzących do zmiany zagospodarowania terenu, ale wiążące stają się potwierdzenie możliwości realizacji zamierzenia inwestycyjnego w określonym miejscu⁶⁶⁰.

Oczywiście nie każda umowa użytkowania wieczystego nieruchomości zawarta bez utrwalenia przeznaczenia decyzją w.z.i.z.t. będzie skutkować niemożnością jej wykonania. W takim jednak przypadku możliwość realizacji przeznaczenia staje się w chwili jej zawarcia niejako warunkowa, ponieważ uzależniona jest od uzyskania prawomocnej decyzji w.z.i.z.t., w oparciu o którą użytkownik wieczysty będzie mógł realizować cel swojego prawa. Skoro więc dla danej nieruchomości nie obowiązuje m.p.z.p., a zgodnie z art. 63 ust. 5 u.p.z.p. ustawodawca wyraźnie dopuścił przenoszenie decyzji w.z.i.z.t. między osobami, nic nie stoi na przeszkodzie aby stronami takiej czynności byli publiczny właściciel i przyszły użytkownik wieczysty⁶⁶¹. Przemawia to za tym, aby najpóźniej przed zawarciem umowy, publiczny właściciel posiadał ustalone warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla planowanego przeznaczenia użytkowania wieczystego. Jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa także posiadają osobowość prawną i mogą być podmiotami wnioskującymi do właściwego organu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu własnej nieruchomości, przed przeznaczeniem jej do oddania w użytkowanie wieczyste. Kwestia

⁶⁶⁰ M. Szewczyk [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania ...*, s. 194.

⁶⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r., II OSK 2508/12, LEX nr 1460970.

ewentualnego wyłączenia organu administracji architektoniczno - budowlanej gdy wnioskującym jest ten sam organ, ale występujący w roli właściciela, jest kwestią wtórną.

Warto jeszcze wyjaśnić, że „przeznaczenie do oddania w użytkowanie wieczyste” w tym znaczeniu, to podjęcie formalnej decyzji właściciela o rozporządzeniu nieruchomością. Jest to moment upublicznienia informacji o zamiarze oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w wykazie, o którym mowa w art. 35 u.g.n. Sama uchwała organu stanowiącego, czy to wyrażona w formie zasad, aktu jednostkowego, czy zarządzenia wojewody, nie jest jeszcze przeznaczeniem nieruchomości do oddania w użytkowanie wieczyste, z którym wiążą się określone skutki, np. możliwość zrealizowania pierwszeństwa w nabyciu prawa użytkowania wieczystego, zgodnie z art. 34 u.g.n.⁶⁶² Organ wykonawczy nie ma obowiązku realizacji czynności, na którą uzyskał powyższymi aktami zgodę. Prawomocna decyzja w.z.i.z.t. powinna więc znajdować się w obrocie w chwili upublicznienia wykazu, a najpóźniej w chwili zawarcia umowy.

Reasumując, w przypadku nieruchomości nieobjętych ustaleniami m.p.z.p., wskazywanie przeznaczenia nieruchomości będzie niezbędne już w akcie wyrażającym zgodę na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste (uchwale organu stanowiącego lub zarządzeniu wojewody). Konieczność taka pojawia się zarówno, gdy oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste następuje jedynie w celach finansowych, a przeznaczenie umowne będzie tożsame z treścią decyzji o w.z.i.z.t., jak i wówczas, gdy przyszły cel będzie bardziej uszczegółowiony umownie w stosunku do zakresu wydanej decyzji.

Podsumowując, każda umowa w wyniku której następuje oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, jest poprzedzona zgodą organu stanowiącego. Składa się ona z dwóch elementów. Pierwszy związany jest z rozporządzeniem nieruchomością, a drugi z określeniem jej przeznaczenia. W zależności od sytuacji, elementy te mogą być wyrażone w jednym, bądź w kilku aktach organu stanowiącego. Powinno to następować w następujących konfiguracjach:

- akt jednostkowy (względnie zasady gospodarowania), zawierający jednocześnie określenie przeznaczenia, poparte decyzją w.z.i.z.t. - w razie braku m.p.z.p.,
- akt jednostkowy (względnie zasady gospodarowania) i m.p.z.p.,
- akt jednostkowy (względnie zasady gospodarowania) zawierający jednocześnie określenie przeznaczenia i m.p.z.p. - w przypadku zawężenia celu użytkowania wieczystego w stosunku do szerszych ustaleń planu.

⁶⁶² R. Padrak, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Finanse Komunalne* 2006, Nr 4, s. 59 - 72.

4.3 Kontrowersje wokół wybranych aspektów wykonywania użytkowania wieczystego

Jak już wyżej wspomniano, pierwotne uregulowanie kształtu użytkowania wieczystego w chwili pojawienia się w systemie prawnym nie było wyczerpujące. Stąd późniejsza aktywność ustawodawcy, judykatury oraz doktryny, precyzująca jego charakter prawny jako prawo pośrednie pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi, nadająca wpisom ustanowienia i przeniesienia użytkowania wieczystego w księdze wieczystej charakteru konstytutywnego, rozszerzenie katalogu celów ustanawiania użytkowania wieczystego oraz dopuszczalność nabycia użytkowania wieczystego poprzez zasiedzenie (zob. wyżej, rozdział 2, pkt. 2.3, s. 58). Obecnie, praktyka wykonywania tego prawa w warunkach wolnorynkowych dostarcza wielu wartych rozważenia zagadnień, co świadczy o tym, że użytkowanie wieczyste nie jest prawem martwym i tak jak każde prawo rzeczowe, wymaga stałego dostosowywania do zmieniającego się otoczenia prawnego i gospodarczego. Przykładem problematyki budzącej kontrowersje doktrynalne i praktyczne jest obciążanie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste ograniczonymi prawami rzeczowymi, w szczególności służebnościami.

Możliwość występowania służebności na prawie powierzchni (*superficies*) występowała już w prawie rzymskim⁶⁶³. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste zarówno w literaturze⁶⁶⁴, jak i w orzecznictwie⁶⁶⁵ przyjmuje się, że zarówno służebności gruntowe jak i przesyłowe obciążają prawo użytkowania wieczystego. Odmiennego zdania jest K. Zaradkiewicz. W ocenie tego Autora, służebność gruntowa nie jest obciążeniem prawa, lecz rzeczy, a ponadto może być ustanowiona jedynie na korzyść właściciela nieruchomości, a nie innych podmiotów, nawet jeżeli są właścicielami

⁶⁶³ M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo...*, s. 250.

⁶⁶⁴ G. Matusik [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. ...*, s. 54 - 55; M. Balwicka - Szczyrba, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2016, V CSK 523/15*, *Orzecznictwo Sądów Polskich* 2017, Nr 3, s. 90 - 97; M. Balwicka - Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych - właścicieli urzędów przesyłowych*, Warszawa 2015, s. 241; G. Matusik, *Własność urzędów przesyłowych a prawa do gruntu*, Warszawa 2013, s. 353, zamiast wielu zob. przyp. 1204; Z. Truskiewicz, *Użytkowanie...*, s. 517 - 525; zamiast wielu zob.: H. Witczak, *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego*, Warszawa 2005, s. 66; I. Karasek, *Dopuszczalność ustanowienia służebności drogi koniecznej na użytkowaniu wieczystym oraz na rzecz użytkownika wieczystego*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2000, Nr 1 - 2, s. 151.

⁶⁶⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2016, III CZP 31/16, *Legalis* nr 1469262; postanowienie Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2016, V CSK 523/15, *Legalis* nr 1472810; postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 2009, II CSK 674/08, *Legalis* nr 218580; uchwała Sądu Najwyższego z 22 października 1968, III CZP 98/68, *Legalis* nr 13702; odmiennie: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2014 r. III CSK 174/13, *Legalis* nr 994587.

przedmiotów, do których prawo stanowi prawo związane⁶⁶⁶. Stanowisko to jest uzasadnione o tyle, że zgodnie z art. 241 k.c., wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia. Tym samym w przypadku ustania użytkowania wieczystego, służebności obciążające to prawo wygasają. A przecież zarówno służebności gruntowe jak i przesyłowe ograniczają sposób korzystania z nieruchomości obciążonej niezależnie od tego kto nią włada. Użytkowanie wieczyste jest prawem celowym, zmierzającym do zagospodarowania nieruchomości przez użytkownika wieczystego w sposób uzgodniony z właścicielem. Sposób ten nie ma znaczenia dla właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości władnącej, czy przedsiębiorcy przesyłowego, którzy poprzez służebności zmierzają do osiągnięcia swoich celów gospodarczych⁶⁶⁷, niezależnie od sposobu korzystania z nieruchomości obciążonej. To, w jaki sposób uzgodnili między sobą wzajemne stosunki właściciel i użytkownik wieczysty, nie ma znaczenia dla uprawnionego z tytułu służebności, który za wynagrodzeniem zmierza do osiągnięcia określonego celu gospodarczego, którego bez ustanowienia służebności osiągnąć by nie mógł. Ponadto jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 28 marca 2014 r.⁶⁶⁸, ustanowienie służebności gruntowej z obciążeniem użytkowania wieczystego nie gwarantuje tej służebności takiej samej trwałości, jaką cechuje się służebność ustanowiona na nieruchomości. Służebność z chwilą powstania jest więc prawem ściśle zespolonym z nieruchomością obciążoną⁶⁶⁹, a niekoniecznie z ustanowionym na niej użytkowaniem wieczystym, którego treść może być przecież umownie ograniczona w stosunku do wiązki praw, którą dysponuje właściciel.

Do rozstrzygnięcia pozostaje jeszcze kwestia wynagrodzenia jakie należne jest z tytułu korzystania z nieruchomości obciążonej, a oddanej w użytkowanie wieczyste. W tym przypadku należy w pełni podzielić pogląd M. Bałwickiej - Szczyrby, że to władający nieruchomością (czyli użytkownik wieczysty) doznaje ograniczenia swojego prawa w wyniku ustanowienia służebności, co wpływa także na wartość gruntu⁶⁷⁰. Również Sąd Najwyższy w uchwale z 29 czerwca 2016 r. jak na razie, słusznie opowiedział się za poglądem, iż to użytkownik wieczysty, a nie właściciel nieruchomości ponosi wszelkie ograniczenia w korzystaniu z gruntu⁶⁷¹, powstałe wskutek pojawienia się służebności. Wobec tego należy stwierdzić, że dopóki trwa użytkowanie wieczyste, ewentualne przychody wynikające z

⁶⁶⁶ K. Zaradkiewicz [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 854

⁶⁶⁷ J. Zralek, W. Kurowski, *Kilka uwag o służebności przesyłu (część I)*, *Świat Nieruchomości* 2011, Nr 2, s. 13

⁶⁶⁸ III CSK 174/13, LEX 1472279; zob. także: E. Klat - Górka [w:] M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 467 - 468.

⁶⁶⁹ Z. Gołba, *Służebności gruntowe, drogowe, osobiste i przesyłu*, Warszawa 2013, s. 30.

⁶⁷⁰ M. Bałwicka - Szczyrba, *Glosa do postanowienia ...*, s. 97.

⁶⁷¹ Uchwała Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2016, III CZP 31/16, Legalis nr 1469262.

obciążenia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste służebnościami, powinny przypadać użytkownikowi wieczystemu⁶⁷², z tym oczywiście zastrzeżeniem, że strony inaczej nie postanowiły w umowie.

Przyjęcie poglądu K. Zaradkiewicza, zgodnie z którym służebności gruntowe i przesyłowe obciążają nieruchomość, a nie użytkowanie wieczyste, jest spójne także z uregulowaniem losu służebności w przypadku przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, a więc zdarzenia prawnego w wyniku którego użytkowanie wieczyste wygasa. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 3 u.p.u.w.w. decyzja o przekształceniu użytkowania wieczystego we własność nie narusza praw osób trzecich. Tym samym ograniczone prawa rzeczowe⁶⁷³, a nawet stosunki obligacyjne⁶⁷⁴ nadal pozostają w mocy, obciążając nieruchomość będącą już przedmiotem prawa własności. A zatem należy przyjąć, że prawidłowym jest ustanawianie służebności na własności a nie na użytkowaniu wieczystym, wbrew temu co utrzymało się w praktyce.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest zakres prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane przez użytkownika wieczystego, w szczególności, gdy zamierza on podjąć działania sprzeczne z określonym w umowie przeznaczeniem nieruchomości. Innymi słowy, chodzi o to, czy użytkownik wieczysty korzysta z prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane w takim samym zakresie jak właściciel, czy też prawo to jest ograniczone jedynie do przedsięwzięć mieszczących się w przeznaczeniu wynikającym z umowy. Nie ulega wątpliwości, że aby celowy charakter użytkowania wieczystego nie był jedynie fikcyjny, publiczni właściciele mają obowiązek monitorowania realizacji przeznaczenia swoich nieruchomości. Obowiązek ten wynika z art. 12 u.g.n. zgodnie z którym, są oni zobowiązani do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Jeśli stwierdzą, że w danym przypadku występują zaburzenia w tym zakresie, muszą podjąć konkretne działania, poczynając od opłat dodatkowych, a skończywszy na wniosku o rozwiązanie umowy. Mogą także zaniechać jakichkolwiek czynności, jeśli działania użytkownika wieczystego nie będą nosić znamion oczywistej sprzeczności z przeznaczeniem umownym. Powinni jednak zareagować na sprzeczność oczywistą. Działania podejmowane w ramach prawidłowej gospodarki nie mogą być zgodne z prawem wyłącznie pod względem

⁶⁷² Odmienne: Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 28 marca 2013, III CSK 174/13, Legalis nr 994587; zob. także: J. Ceranek, *Służebność przesyłu na prawie użytkowanie wieczystego*, Nieruchomość 2015, Nr 10, s. 18 - 21.

⁶⁷³ A. Suchoń [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1024 - 1025.

⁶⁷⁴ A. Cisek, *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego a obciążenia tegoż prawa*, Rejent 2009, Nr 7-8, s. 34.

formalnym i proceduralnym, ale muszą być także racjonalne i ekonomicznie uzasadnione⁶⁷⁵. Chociaż teoretycznie, organ właściciela może zignorować fakt oczywiście sprzecznego z umową korzystania z nieruchomości, ponieważ art. 240 k.c. w takim wypadku przewiduje fakultatywność żądania rozwiązania umowy użytkowania wieczystego, to w praktyce, mając na uwadze wspomnianą zasadę prawidłowej gospodarki zasobami, zaniechanie takie jest niedopuszczalne. Niezależnie od okoliczności konkretnego przypadku, organy reprezentujące właścicieli powinny zawsze wykazywać aktywność w celu oceny działań użytkownika wieczystego, co wynika z roli jaką powinien pełnić właściciel nieruchomości chcąc być nie tylko administratorem wspólnego mienia, ale przede wszystkim dobrym gospodarzem⁶⁷⁶.

Początek każdej działalności inwestycyjnej na nieruchomości należy rozpatrywać w kategoriach uregulowań prawa budowlanego. Powstaje pytanie kiedy następuje chwila, w której właściciel uprawniony będzie do rozpoczęcia analizy stanu realizacji przeznaczenia pod kątem sprzeczności z umową. Użytkownik wieczysty może bowiem podejmować kroki, które pozornie wskazywać będą na działania spreczne, ale w rzeczywistości nimi nie będą. Nie budzi poważniejszych wątpliwości termin zabudowy. Określenie daty lub czasokresu jest bowiem postanowieniem precyzyjnym. Gdy jednak cel jest już realizowany, może pojawić się wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla oddanej w użytkowanie wieczyste nieruchomości, z którego treści wynikać będzie inne przeznaczenie, aniżeli zapisano w umowie. Zagadnienie to podejmują S. Dudzik i J. Pisuliński. Ich zdaniem, skoro z treści art. 61 ust. 1 pkt. 5 u.p.z.p. wynika, że decyzja o warunkach zabudowy powinna być zgodna z „przepisami odrębnymi”, w pojęciu tym zawierają się przepisy regulujące prawo użytkowania wieczystego. Jeśli więc planowany sposób zagospodarowania nieruchomości jest sprzeczny z treścią prawa użytkowania wieczystego, wówczas już na tym etapie organ obowiązany jest odmówić wydania decyzji⁶⁷⁷.

Powyższy pogląd jest dyskusyjny. Organ nie ma prawa uzależniać wydania ani decyzji o warunkach zabudowy, ani nawet pozwolenia na budowę od treści prawa użytkowania wieczystego. W obu przypadkach organy występują jako organy administracji architektoniczno - budowlanej realizującej atrybut *imperium*⁶⁷⁸, a nie jako właściciele - *dominium*. Powołani wyżej Autorzy mają rację, że w toku wydawania decyzji o w.z.i.z.t. i pozwolenia na budowę powinien następować wewnątrzadministracyjny przepływ informacji

⁶⁷⁵ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 369.

⁶⁷⁶ M. Habdas, *Zasada prawidłowej gospodarki jako podstawa gospodarowania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, *Nieruchomości* 2012, Nr 1, s. 41.

⁶⁷⁷ S. Dudzik, J. Pisuliński, *Określenie sposobu ...*, s. 57.

⁶⁷⁸ Por. R. Wendelski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 13 marca 2015 roku, III CZP 116/14*, *Krakowski Przegląd Notarialny*, Nr 2 z 2016, s. 230.

między właściwymi komórkami organizacyjnymi. Niedopuszczalne jest jednak, aby organ uzależniał wydanie ww. decyzji od stanowiska komórki odpowiedzialnej za gospodarkę nieruchomościami⁶⁷⁹, a wynika to z cywilistycznej konstrukcji użytkowania wieczystego jako prawa rzeczowego. Na etapie wydawania decyzji o w.z.i.z.t. (art. 59 u.p.z.p.) w ogóle nie zachodzi konieczność dokumentowania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 63 ust. 2 u.p.z.p.)⁶⁸⁰. Z kolei przy pozwoleniu na budowę, treść umowy także nie ma żadnego wpływu na uprawnienie użytkownika wieczystego do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt. 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (u.p.b.), prawo użytkowania wieczystego stanowi tytuł do dysponowania nieruchomością na te cele, a zgodnie art. 33 ust. 2 pkt. 2 u.p.b., do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć jedynie oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W oświadczeniu tym inwestor musi wskazać dokumenty potwierdzające prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ale ustawodawca nie nałożył na niego obowiązku przedłożenia dokumentów precyzujących treść konkretnego prawa użytkowania wieczystego⁶⁸¹. Użytkownika wieczystego nie można zmusić, aby korzystał z nieruchomości ściśle w ramach treści umowy, jak twierdzą S. Dudzik i J. Pisuliński⁶⁸².

Przyjęcie takiego poglądu kolidowałoby z ustawowym pojęciem „oczywistej sprzeczności” dlatego, że zakładałoby wystąpienie takiej sprzeczności z góry. W takim rozumieniu okazałoby się, że fakultatywność żądania rozwiązania umowy jest regulacją martwą, ponieważ nigdy nie można by jej zastosować. Jeśli wyłączymy niezabudowanie nieruchomości w terminie, większość przypadków korzystania sprzecznego z przeznaczeniem musi być poprzedzona uzyskaniem pozwolenia na budowę gdy obowiązuje plan miejscowy, ewentualnie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i pozwolenia na budowę, gdy planu brak. Użytkowanie wieczyste jest wszak nierozzerwalnie związane z zabudową. Skoro użytkownik wieczysty już na wstępnym etapie nie mógłby otrzymać stosownych zezwoleń administracyjnych, wówczas nigdy nie mogłoby dojść do chwili, w której należałoby przystąpić do oceny danego przypadku według kryteriów „oczywistej sprzeczności” z art. 33 ust. 3 u.g.n.. Nie mając uzgodnień administracyjnych, użytkownik wieczysty nigdy nie

⁶⁷⁹ S. Dudzik, J. Pisuliński, *Określenie sposobu ...*, s. 58.

⁶⁸⁰ Szerzej: P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, Nr 10, s. 15 - 18.

⁶⁸¹ Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 16 czerwca 2016, II SA/Sz 733/15, LEX nr 2098561; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 czerwca 2015, II SA/Po 1097/14, LEX nr 1807225; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 grudnia 2013, VII SA/Wa 2002/13, LEX nr 1408027.

⁶⁸² S. Dudzik, J. Pisuliński, *Określenie sposobu ...*, s. 57.

mógłby rozpocząć sprzecznego z przeznaczeniem korzystania z nieruchomości. W rezultacie o zaistnieniu oczywistej sprzeczności, tak naprawdę z góry rozstrzygałby organ w trybie administracyjnym, a nie w pierwszej kolejności właściciel, ewentualnie w procesie cywilnym właściwy sąd.

Zaprezentowany pogląd podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dn. 14 czerwca 2012 r. stwierdzając, że rozpoznający sprawę o pozwolenie na budowę organ nie ma podstaw do kwestionowania tego prawa (użytkowania wieczystego - F.P.) i badania celu określonego w akcie notarialnym dokumentującym nabycie prawa użytkowania wieczystego. Jest on związany oświadczeniem wnioskodawcy i może go nie uwzględnić tylko wówczas, gdy z zebranych w sprawie dowodów wynika bezspornie, że wnioskodawcy w rzeczywistości nie przysługuje prawo, na które on się powołuje. Zdaniem sądu, wnioskodawca ponosi ryzyko związane z przeznaczeniem nieruchomości, do której przysługuje mu prawo wieczystego użytkowania, na cel niezgodny z nabyciem tego prawa. Zgodnie bowiem z art. 240 k.c. umowa o oddanie gruntu należącego do Skarbu Państwa lub do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z ustalonym w umowie. Może to nastąpić na żądanie właściwego organu w postępowaniu cywilnym przez sąd powszechny. Powstały na tym tle spór pomiędzy właścicielem gruntu i wieczystym użytkownikiem ma charakter sporu cywilnego i nie może być rozstrzygnięty decyzją administracyjną⁶⁸³.

Konkluzja jest więc jasna. Użytkownik wieczysty posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w takim samym zakresie jak właściciel, co wynika z art. 3 pkt. 11 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt. 2 u.p.b. Konsekwencje ewentualnego korzystania z nieruchomości w sposób sprzeczny z przeznaczeniem są odrębnym zagadnieniem rozpatrywanym na płaszczyźnie cywilnej w ramach równorzędnych stron umowy, a nie w relacji uprzywilejowany właściwy podmiot publiczny - zobowiązany inny podmiot.

W tym miejscu warto wskazać, kiedy następuje chwila rozpoczęcia korzystania z nieruchomości w sposób sprzeczny z jej przeznaczeniem. W świetle przeprowadzonych wyżej wywodów nie jest nim uzyskanie prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy i o pozwoleniu na budowę, choć pogląd przeciwny jest prezentowany w niektórych orzeczeniach⁶⁸⁴. Poszukując jednak chwili w której następuje początek sprzecznego z

⁶⁸³ II OSK 507/11, LEX 1216735.

⁶⁸⁴ Zamiast wielu zob.: W. Dechnik, *Trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości*, Rejent 2011, Nr 5, s. 22; także: wyrok Sądu Najwyższego z 7 października 2016, I CSK 748/15, LEX nr 2139501.

przeznaczeniem korzystania z nieruchomości, pewnej wskazówki w tym zakresie udziela Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 maja 2008 r.⁶⁸⁵ Sąd zwraca uwagę na treść art. 62 ust. 3 u.g.n. zgodnie z którym, za rozpoczęcie zabudowy uważa się wybudowanie fundamentów, a za zakończenie zabudowy wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym. Użyte w treści tego przepisu pojęcia nie są ostre⁶⁸⁶, niemniej jednak na ich podstawie można wywnioskować, że ustawodawca pod pojęciem rozpoczęcia „korzystania” rozumie czynności faktyczne, ściślej mówiąc fizyczne, dotyczące substancji nieruchomości, a nie takie, które co prawda jej dotyczą, ale nie są związane z eksploatacją tej substancji. Mogą przecież dotyczyć jedynie sfery przygotowania, czy projektowania zagospodarowania.

Ujmując korzystanie z nieruchomości w ten sposób można by więc wnioskować, że za rozpoczęcie korzystania z nieruchomości w sposób sprzeczny z przeznaczeniem należy rozumieć akt formalnie wieńczący faktyczne działania na substancji nieruchomości, a nie jedynie przygotowanie do tego. Mowa o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, względnie jego zmianie. Pogląd taki pojawia się w orzecznictwie⁶⁸⁷ i w doktrynie, przy okazji rozstrzygania zagadnień związanych ze zmianą stawek opłat rocznych wskutek zmian sposobu korzystania z nieruchomości⁶⁸⁸. Stanowisko to w pewnym stopniu zasługuje na aprobatę. W innym razie, negatywne konsekwencje dotyczyłyby użytkownika wieczystego, gdy tylko pojawiałoby się zaledwie prawdopodobieństwo wystąpienia w przyszłości odmiennego wykorzystywania gruntu, aniżeli ten określony w umowie⁶⁸⁹. Mimo to, jednoznaczne przyjęcie uzyskania pozwolenia na użytkowanie, jako rozpoczęcie sprzecznego z przeznaczeniem korzystania z nieruchomości jest zbyt daleko idące. Nie sposób bowiem przyjąć, że właściciel powinien czekać, aż użytkownik wieczysty realizując oczywiście spreczny cel, poniesie na nieruchomości znaczne nakłady, aby w końcu właściciel mógł wystąpić z żądaniem rozwiązania umowy. Takie podejście utrwaliłoby tylko błędną praktykę, w wyniku której rozwiązywanie użytkowania wieczystego z uwagi na oczywiście sprzeczne z przeznaczeniem korzystanie z nieruchomości, właściwie nie występuje.

Jako początek sprzecznego z umową korzystania z nieruchomości, można natomiast rozważyć podjęcie prac przygotowawczych na terenie budowy, w rozumieniu art. 41 ust. 1

⁶⁸⁵ II SA/Wr 356/07, LEX 566200.

⁶⁸⁶ G. Bieniek, M. Gdesz [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa ...*, s. 432 - 433.

⁶⁸⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09, LEX nr 589812.

⁶⁸⁸ J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tulodziecki, *Ustawa o gospodarce ...*, s. 215; E. Klat-Górska (w:) Klat-Górska E., Klat-Wertecka L., *Ustawa o gospodarce ...*, s. 400 - 401; W. Dechnik, *Trwała zmiana ...*, s. 22; G. Węgrzyn, *Glosa do wyroku SN z dnia 6 listopada 2009 r.*, I CSK 109/09, Samorząd Terytorialny 2011, nr 3, s. 86.

⁶⁸⁹ G. Węgrzyn, *Glosa do wyroku ...*, s. 86.

u.p.b., czyli rozpoczęcie budowy. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, pracami przygotowawczymi są: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów oraz wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy. Tak zdefiniowane rozpoczęcie budowy byłoby przydatne do określenia chwili rozpoczęcia sprzecznego z przeznaczeniem korzystania z nieruchomości, ponieważ prowadzenie prac przygotowawczych możliwe jest tylko na terenach objętych pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem. Zachodzi więc w tym zakresie nadzór administracyjny. Co jednak najważniejsze, możliwe jest precyzyjne określenie daty rozpoczęcia budowy, czyli ewentualnego sprzecznego z przeznaczeniem korzystania z nieruchomości, dla celów dowodowych. Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 4 u.p.b., inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem.

Przyjęcie rozpoczęcia budowy jako jednoznacznej cezurę czasowej określającej początek sprzecznego z przeznaczeniem korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, w niektórych przypadkach i tak nie będzie jednak wystarczające. Chociaż podstawowym sposobem wykonywania swojego prawa przez użytkownika wieczystego jest zabudowanie nieruchomości budynkiem lub budynkami, w praktyce mogą pojawiać się sytuacje, gdy sprzeczne z przeznaczeniem korzystanie z nieruchomości przejawiać się będzie poprzez działania użytkownika wieczystego, które nie wymagają ani pozwolenia na budowę, ani nawet zgłoszenia. Wydaje się zatem, że kluczową rolę w konkretnych przypadkach należy przypisać judykaturze. Nie ma możliwości wyczerpującego opisu normatywnego wszystkich możliwych stanów faktycznych, dlatego do sądu powinna należeć ocena szczególnych przypadków, w oparciu o zasady zdrowego rozsądku i doświadczenia życiowego. Wyciągnięte dotychczas wnioski można jednak potraktować jako wskazówki dla orzecznictwa.

Powyższe rozważania w żadnym razie nie oznaczają, że dopóty, dopóki użytkownik wieczysty nie zaprojektuje i nie rozpocznie budowy, organ powinien pozostawać w bezczynności, po to by w końcu wystosować żądanie rozwiązania umowy. Przeciwnie, właściciel powinien na tyle sprawnie ustalić wewnętrzny przepływ informacji między komórkami organizacyjnymi właściwego urzędu, aby móc szybko i skutecznie informować użytkownika wieczystego o konsekwencjach ewentualnego sprzecznego z przeznaczeniem korzystania z nieruchomości. Szczególnie istotne jest to w przypadku nieruchomości gmin i województw. Organem właściwym do wydania pozwolenia na budowę jest bowiem starosta,

czyli organizacyjnie inny urząd. Nieco prościej odbywa się to w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa i powiatów, ponieważ organem wykonującym czynności właścicielskie jest wówczas starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej (nieruchomości Skarbu Państwa) i zarząd powiatu (nieruchomości powiatu). Najprościej można poradzić sobie z tym problemem w miastach na prawach powiatu, ponieważ prezydent miasta jest równocześnie starostą grodzkim. Podległe mu służby wydają więc zarówno decyzje w.z.i.z.t., pozwolenia na budowę, przygotowują projekty m.p.z.p. oraz wykonują prawa właścicielskie do nieruchomości gminy, miasta na prawach powiatu oraz Skarbu Państwa.

Należy dodatkowo zastanowić się nad dopuszczalnością dokonania przez użytkownika wieczystego podziału nie geodezyjnego a prawnego, czyli prowadzącego do powstania dwóch odrębnych nieruchomości. Zagadnienie to nie zostało uregulowane *expressis verbis* ani w k.c., ani w u.g.n. W starszym orzecnictwie uprawnienie to przyznano użytkownikowi wieczystemu⁶⁹⁰. W szczególności w uchwale z 9 grudnia 1969 r. Sąd Najwyższy uzasadnił to tym, że rozporządzenie użytkowaniem wieczystym nie wymaga zgody organów właściciela, choć skuteczność podziału gruntu jest uzależniona od uprzedniego pozwolenia właściwego organu administracyjnego. Przy czym nie chodzi o zgodę organu Skarbu Państwa jako właściciela terenu, tzn. zgodę o charakterze cywilnoprawnym (*dominium*), lecz o zezwolenie administracyjne oparte na szczególnej podstawie i innych kryteriach prawnych (*imperium*)⁶⁹¹. W ostatnich latach pojawiła się jednak linia orzecnicza legitymująca właściciela nieruchomości jako wyłącznie umocowanego do dokonania takiej czynności.

W pierwszej kolejności zakwestionowano prawo użytkownika wieczystego do łączenia kilku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w jedną (jedną księgą wieczystą)⁶⁹². Kolejno pogląd ten rozciągano także na dokonywanie podziałów⁶⁹³, choć nie było to stanowisko ugruntowane⁶⁹⁴. Takiemu podejściu stanowczo zaprotestował E. Gniewek w głosie krytycznej do uchwały Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2006 r.⁶⁹⁵ Jego zdaniem, gdyby przyjąć, że rozporządzenie prawem użytkowania wieczystego (choćby w części - F.P.),

⁶⁹⁰ III CZP 85/69, LEX nr 1065; uchwała Sądu Najwyższego z 19 stycznia 1971, III CZP 86/70, Legalis nr 15122.

⁶⁹¹ E. Gniewek, *Podział gruntu w trybie rozporządzenia użytkowaniem wieczystym*, [w:] *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 24-25.

⁶⁹² Uchwała Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 24; postanowienie Sądu Najwyższego z 19 lutego 2003, V CK 278/02, LEX nr 77085.

⁶⁹³ Wyrok Sądu Najwyższego z 8 listopada 2007, III CSK 183/07, Przegląd Sądowy 2008, nr 11-12, s. 194.

⁶⁹⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2013, I CSK 258/12, OSNC 2013, nr 7-8, poz. 95.

⁶⁹⁵ E. Gniewek, *Głos do uchwały SN z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2007, Nr 10, s. 119.

wymagało zgody właściciela, zbywalność tego prawa byłaby czystą iluzją⁶⁹⁶. Podobnie wypowiedziała się również O. Lewandowska stwierdzając, że Sąd Najwyższy utożsamiał w ten sposób użytkowanie wieczyste z ograniczonym prawem rzeczowym⁶⁹⁷.

Mimo rozbieżności orzeczniczych i krytyki doktrynalnej, Sąd Najwyższy zdecydował się rozstrzygnąć kontrowersyjne zagadnienie. W uchwale z dn. 13 marca 2015 r., jednoznacznie potwierdzono to stanowisko, stwierdzając, że użytkownik wieczysty nie może dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste.⁶⁹⁸ Uchwała ta dotyczy podziału prawnego czyli takiego, gdy w wyniku czynności prawnej powstają dwie lub więcej nieruchomości mające różnych użytkowników wieczystych, a przede wszystkim, gdy wygasa użytkowanie wieczyste w stosunku do części nieruchomości. Orzeczenie zapadło bowiem w stanie faktycznym, w którym doszło do zrzeczenia się części nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego, po jej podziale. Nie chodziło o dopuszczalność dokonania przez użytkownika wieczystego podziału geodezyjnego, który wprowadzie zwykle prowadzi do podziału prawnego, ale faktycznie jeszcze nim nie jest⁶⁹⁹. Sama decyzja administracyjna o zatwierdzeniu projektu podziału nie ma charakteru konstytutywnego, a tworzy jedynie przesłanki podziału w znaczeniu cywilistycznym⁷⁰⁰. Dopuszczenie możliwości podziału geodezyjnego przez użytkownika wieczystego, jak już wspomniano, nie budzi wątpliwości w świetle u.g.n. (art. 92 - 100 u.g.n.)⁷⁰¹.

Krytycznie wobec dopuszczalności podziału prawnego nieruchomości przez użytkownika wieczystego wypowiedział się także A. Krzeszowiak. Jego zdaniem możliwość podziału nieruchomości jest ściśle związana z problemem zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego oraz z tym, że jego dopuszczalność należy uzależnić od celu jaki przyświeca użytkownikowi wieczystemu dokonującemu podziału⁷⁰². Cel podziału jest jednak w tym przypadku kwestią wtórną. Autor ma rację o tyle, że trudno zaakceptować niedopuszczanie do powstania nowego przedmiotu użytkowania wieczystego (nowa księga wieczysta), jeśli użytkownik wieczysty miałby zamiar zrzec się swojego prawa, a akceptowanie tego gdyby chciał tę część w przyszłości jedynie zbyć. Jeśli podział ma być dopuszczalny lub nie, to bez znaczenia jest zamiar użytkownika wieczystego. Wiązanie podziału prawnego nieruchomości z zamiarem użytkownika prowadziłoby do sytuacji, w której użytkownik wieczysty, za zgodą

⁶⁹⁶ E. Gniewek, *Podział gruntu ...*, s. 28.

⁶⁹⁷ O. Lewandowska, *Podział nieruchomości tylko przez właściciela?*, źródło: <http://www.codozasady.pl/>

⁶⁹⁸ III CZP 116/14, LEX nr 1652670.

⁶⁹⁹ Zamiast wielu zob. E. Klat - Górską, *Ustawa o gospodarce...*, s. 485 - 486.

⁷⁰⁰ E. Gniewek, *Podział gruntu w trybie rozporządzenia użytkowaniem wieczystym*, [w:] *Obrót nieruchomości w praktyce notarialnej*, Kraków 1997, s. 30, przyp. 31.

⁷⁰¹ Tak: M. Durzyńska, *Czego nie może użytkownik wieczysty*, *Geodeta* Nr 7 z 2015, s. 30.

⁷⁰² A. Krzeszowiak, *Głosa do uchwały SN z dnia 13 marca 2015 r., III CZP 116/14*, *Głosa* 2016, Nr 2, s. 38 - 45.

właściciela mógłby stać się użytkownikiem wieczystym dwóch nieruchomości wieczystoksięgowych powstałych w wyniku dokonanej przez niego jednostronnej czynności prawnej, ale tylko wtedy gdyby oświadczył właścicielowi, że nie zamierza się zrzec swojego prawa. Tyle tylko, że gdyby po wielu latach od wyrażenia przez właściciela zgody na taki podział, jednak zrzekłby się swego prawa, zgoda właściciela na podział okazałaby się iluzoryczna. Wypływa stąd wniosek, że dopuszczalność podziału nie może wynikać z przyszłego zamiaru użytkownika wieczystego, ponieważ akceptacja takiego stanowiska prowadziłaby do konkluzji, że przepisy zawierają lukę pozwalającą na obejście prawa. Warto też wspomnieć, że dopuszczalność zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego jest, poza szczególnymi przypadkami⁷⁰³, zagadnieniem kontrowersyjnym⁷⁰⁴. Pozbycie się prawa użytkowania wieczystego nieruchomości możliwe jest jedynie w drodze porozumienia między właścicielem, a użytkownikiem wieczystym⁷⁰⁵. Ustawodawca, po utracie mocy obowiązującej art. 179 k.c.⁷⁰⁶, zdecydował się przyjąć taki właśnie model normatywny (art. 902¹ k.c.)⁷⁰⁷, przyznając uprawnienie do jednostronnego zrzeczenia się użytkowania wieczystego jedynie państwowej lub samorządowej osobie prawnej (art. 16 ust. 1a u.g.n.). Nie jest to wprawdzie pogląd powszechnie akceptowany⁷⁰⁸, ale przemawia on raczej przeciwko dopuszczeniu użytkownika wieczystego jako samodzielnie uprawnionego do podziału prawnego nieruchomości, skoro wiąże dopuszczalność zrzeczenia się swojego prawa przez użytkownika wieczystego ze zgodą właściciela gruntu.

Jeszcze inaczej widzi ten problem R. Wendelski. W ocenie tego Autora nie ma żadnych przeszkód aby przyjąć dopuszczalność zarówno podziału, jak i łączenia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w oparciu jedynie o wolę użytkownika wieczystego. Kluczową kwestią jest natomiast cel użytkowania wieczystego i wynikające z podziału czy łączenia konsekwencje, które mogą, ale nie muszą prowadzić do oczywiście sprzecznego z postanowieniami umowami korzystania. Zdaniem Autora, uprawnienia ustawowe użytkownika wieczystego są tak silne, że nie sposób odmówić mu możliwości

⁷⁰³ G. Bieniek, *Jeszcze w sprawie zrzeczenia się prawa własności nieruchomości i prawa użytkowania wieczystego*, Rejent 2008, Nr 11, s. 12 - 13; J. Górecki, *Zrzeczenie się nieruchomości (użytkowania wieczystego)*, Rejent 2004, Nr 11, s. 80-81.

⁷⁰⁴ K. Gołębiowski [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 502 - 503; K. Zaradkiewicz [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 749; M. Habdas, *Zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, Rejent 2007, Nr 6, s. 89-90; G. Bieniek, *Zrzeczenie się własności i innych praw rzeczowych*, Rejent 2004, Nr 3-4, s. 38 - 40; M. Harz, *Zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego. Wybrane zagadnienia*, Rejent 2001, Nr 11, s. 122; R. Szytk, *Zrzeczenie się własności nieruchomości*, Rejent 1999, Nr 2, s. 65 - 66.

⁷⁰⁵ E. Gniewek, *Obrót...*, s. 306.

⁷⁰⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2005, K 9/04, LEX 149926.

⁷⁰⁷ Szerzej: G. Bieniek, *Jeszcze w sprawie zrzeczenia...*, s. 23-24.

⁷⁰⁸ Krytycznie: *Ibidem*.

dokonywania podziału prawnego nieruchomości, a przypisywanie właścicielowi jedynej kompetencji do takiego podziału zaburza podział ról na linii właściciel - użytkownik wieczysty⁷⁰⁹, ponieważ odmawia się temu drugiemu swobody w dysponowaniu swoim prawem, którą przecież posiada z mocy ustawy. Z kolei dla właściciela w stosunku użytkownika wieczystego najważniejsze są dwa elementy: cel dla którego ustanowiono to prawo i opłaty roczne. Nie zawsze podział spowoduje zaburzenie realizacji celu (na pewno zaś nic nie zmienia w kwestii opłat rocznych), a nawet gdyby, to właściciel posiada stosowne instrumenty prawne do żądania rozwiązania umowy i do niego należy ocena skutków takiego podziału w tym kontekście. Działa on bowiem wówczas w sferze *dominium*, a nie jako organ władzy realizującej atrybut *imperium*⁷¹⁰. Z kolei w opinii D. Felcenlobena uprawnienie do podziału prawnego nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste wynika z treści art. 233 k.c. zgodnie z którym, użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu i rozporządzać nim z wyłączeniem innych osób, w tym właściciela. Gdyby więc przyjąć pogląd o niedopuszczalności rozporządzenia częścią nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, należałoby konsekwentnie wyłączyć także możliwość dokonania podziału geodezyjnego nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste⁷¹¹.

Przytoczona wyżej krytyka stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z 13 marca 2015 r. jest nieuzasadniona. Użytkownik wieczysty jest umocowany do jak najszerszego wchodzenia w relacje z osobami trzecimi, w miejsce właściciela⁷¹², a na czas trwania swego prawa i w granicach określonych przez przeznaczenie, niemal zamienia się uprawnieniami z właścicielem⁷¹³. Mimo to, wywodzenie uprawnienia do dokonania podziału prawnego przez użytkownika wieczystego nieruchomości, zwłaszcza w oparciu o treść art. 233 k.c.⁷¹⁴ jest zbyt daleko idące. Trzeba pamiętać, że mimo trwałości i szerokich uprawnień posiadanych przez użytkownika wieczystego, prawo to jest jednak prawem na rzeczy cudzej. Dążenie do rozciągnięcia wszystkich uprawnień właściciela na użytkownika wieczystego stanowiłoby pomieszczenie uprawnień obu podmiotów. Użytkowanie wieczyste jako silne, celowe prawo rzeczowe właściwe dla gruntów publicznych ma sens jedynie wtedy, kiedy

⁷⁰⁹ R. Wendelski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 13 marca 2015 roku, III CZP 116/14*, *Krakowski Przegląd Notarialny* 2016, Nr 2, s. 230.

⁷¹⁰ *Ibidem*.

⁷¹¹ D. Felcenloben, *Uchwała Sądu Najwyższego z 13 marca 2015 r. (III CZP 116/14). Glosa krytyczna*, *Samorząd Terytorialny* 2016, Nr 12, s. 89 - 90.

⁷¹² Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie...*, s. 652 - 653.

⁷¹³ S. Kalus, *Prawne aspekty określania pionowych granic nieruchomości*, *Rzeczoznawca Majątkowy* 2011, Nr 72, s. 13 - 15.

⁷¹⁴ E. Klat - Górska [w:] M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II, Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126 - 352)*, Warszawa 2018, s. 471 - 472.

pozycja właściciela w tej konstrukcji nie będzie jedynie iluzoryczna. Inaczej prawo to stałoby się gospodarczym substytutem własności. Oczywiście, w praktyce mogą pojawić się sytuacje, w których dokonanie podziału prawnego nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste będzie uzasadnione. W takim jednak przypadku, jeśli nawet inicjatorem podziału byłby użytkownik wieczysty, podział ten powinien być zaaprobowany przez właściciela, a użytkownik wieczysty występowałby o podział jedynie w jego imieniu. A zatem należy przyjąć, że użytkownik wieczysty nie ma samodzielnego uprawnienia do dokonania podziału prawnego nieruchomości oddanej na jego rzecz w użytkowanie wieczyste.

4.4. Rozwiązanie użytkowania wieczystego

Jak już wyżej sygnalizowano, w poprzednim stanie prawnym rozwiązanie umowy z przyczyn wymienionych w art. 240 k.c. i art. 26 ust. 3 u.g.g. następowało w drodze decyzji administracyjnej rejonowego organu rządowej administracji ogólnej - w stosunku do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz zarządu gminy w stosunku do nieruchomości stanowiących własność gmin. Obecnie ustawodawca odstąpił od tego uregulowania, słusznie uznając, że skoro oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste jest czynnością cywilnoprawną, to stosowanie metod administracyjnych do rozwiązania umowy nie odpowiada naturze stosunku cywilnoprawnego. Tak więc rozwiązanie umowy przed terminem jego trwania może nastąpić albo na podstawie zgodnych oświadczeń obu stron, albo poprzez orzeczenie sądu wydane na żądanie właściwego organu⁷¹⁵.

Cel i sposób korzystania z nieruchomości jako elementy przeznaczenia są ze sobą ściśle związane. Sąd Najwyższy rozróżnia, że przepisy wymagają ujawnienia w księdze wieczystej sposobu korzystania z nieruchomości, ale już nie celu⁷¹⁶. Pomimo to, trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości niesie ze sobą dwa występujące równolegle zdarzenia. Po pierwsze, powoduje zmianę stawki procentowej opłaty rocznej, jeśli w wyniku tego nastąpiła zmiana celu (art. 73 ust. 2 u.g.n.). Po drugie, pojawia się możliwość wystąpienia przez właściciela z wnioskiem o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego, na podstawie art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n. Bardzo ważne jest to, że oba przepisy nie przewidują obowiązku wystąpienia z takim wnioskiem, a jedynie dają taką możliwość czyli

⁷¹⁵ E. Klat - Górka [w:] E. Klat - Górka, L. Klat - Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 200; G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu ...*, s. 480.

⁷¹⁶ Por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2007 r., I CSK 133/07, LEX nr 508822.

wprowadzają fakultatywność⁷¹⁷ w tym zakresie. Ponadto nie każde korzystanie z nieruchomości w sposób sprzeczny z przeznaczeniem daje podstawy do skutecznego rozwiązania umowy.

Umowa oddająca grunt w użytkowanie wieczyste, jak każda umowa zawarta na czas oznaczony, ma zapewnić trwałość stosunku prawnego. Stąd też, kluczowym uzasadnieniem wystąpienia na drogę sądową przeciw użytkownikowi wieczystemu, musi być sprzeczność korzystania z gruntu z przeznaczeniem określonym w umowie mająca charakter „oczywisty”. Kwestia ta ma dla niniejszych rozważań znaczenie kluczowe, ponieważ wynika z niej wiedza dla użytkownika wieczystego co do stabilności jego prawa. Poczucie to w warunkach demokratycznego państwa prawnego o gospodarce rynkowej powinno zajmować czołowe miejsce.

Zgodnie zatem z treścią art. 240 k.c. umowa o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń. Kryterium oczywistości nie zostało przez ustawodawcę dostatecznie precyzyjnie określone, ale wykształcone bogate orzecznictwo pozwala na wyczerpujące wyjaśnienie tego zagadnienia⁷¹⁸. Kryterium to należy rozumieć jako ewidentne, rażące, niczym nie usprawiedliwione, niezgodne z celem korzystanie z nieruchomości⁷¹⁹. Nie bez znaczenia jest też stopień nasilenia złej woli użytkownika ukierunkowanej na złamanie warunków umowy⁷²⁰, natężenie sprzeczności korzystania z nieruchomości⁷²¹ oraz uwzględnienie okoliczności, za które użytkownik wieczysty nie ponosi odpowiedzialności, oceniając je przy pomocy dyrektyw wykładni celowościowej⁷²².

⁷¹⁷ R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 270.

⁷¹⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 3 sierpnia 2015 r., I ACa 629/15, LEX nr 1927540; wyrok Sądu Najwyższego z 18 lutego 2015 r., I CSK 129/14, LEX nr 1645241; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 18 kwietnia 2013 r., I ACa 47/13, LEX nr 1315657; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2012 r., V CSK 163/11, teza I, LEX nr 1212826; wyrok Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2010 r., V CSK 414/09, LEX nr 630179.

⁷¹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2016 r., III CSK 249/15, LEX nr 2022544; wyrok Sądu Najwyższego z 16 listopada 2012 r., III CSK 42/12, teza nr 3, LEX nr 1293774; wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2010 r., V CSK 168/10, LEX nr 794580.

⁷²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2012 r., V CSK 163/11, OSNC-ZD 2013, nr 3, poz. 63 a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2010 r., V CSK 168/10 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2010 r., V CSK 414/09, OSNC-ZD 2011, nr 2, poz. 24.

⁷²¹ A. Pyrzyńska, *Rozwiązanie umowy* ..., s. 52.

⁷²² E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce*..., s. 198.

Art. 240 k.c. in fine określa jako szczególną postać oczywistej sprzeczności z przeznaczeniem, brak wzniesienia określonych w umowie budynków lub urządzeń przez użytkownika wieczystego. Z kolei zgodnie z art. 33 ust. 3 u.g.n., właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 kodeksu cywilnego, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. Przepis ten dodatkowo wskazuje na termin dokonania zabudowy, którego przekroczenie powoduje pojawienie się możliwości rozwiązania użytkowania wieczystego. W tym miejscu pojawia się problem dotyczący tego, że o ile brak wzniesienia określonych budynków i urządzeń nie budzi wątpliwości co do oczywistej sprzeczności takiego zaniechania z przeznaczeniem⁷²³, to czy dokonanie zabudowy, ale z przekroczeniem umówionego terminu, także spełnia to kryterium.

Termin zabudowy jako przesłanka rozwiązania użytkowania wieczystego znajduje się w art. 33 ust. 3 u.g.n., pominięto ją natomiast w treści art. 240 k.c. Wyjaśnia to Z. Truskiewicz, którego zdaniem z treści art. 33 ust. 3 u.g.n. wynika wniosek, że dopóki nie upłynie termin zabudowy określony w umowie, dopóty nie można mówić o naruszeniu jej postanowień określających sposób korzystania z nieruchomości. Stwierdzenie to odnosi się także do art. 240 k.c., chociaż w przepisie tym mowa jedynie o niewzniesieniu budynków i urządzeń, bez odwoływania się do terminu ich wzniesienia. W artykule 239 § 2 pkt 1 k.c. przesądza jednak, że gdy grunt oddaje się w użytkowanie wieczyste w celu wzniesienia budynku i urządzeń, umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste winna określać termin rozpoczęcia i zakończenia robót. To, że w art. 240 k.c. nie dodano, iż chodzi o niewzniesienie budynku i urządzeń w terminie, nie ma już znaczenia. Ponadto Autor ten stwierdza, że gdy w umowie brak jest postanowień określających terminy zagospodarowania nieruchomości, przymusowe rozwiązanie w ogóle nie wchodzi w rachubę bez względu na to, jaki okres upłynął od oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Wypływa stąd wniosek, że uszczegółowienie podanego w art. 33 ust. 3 u.g.n. przykładu korzystania z nieruchomości w sposób sprzeczny z umową, polegające na podkreśleniu „niezabudowania gruntu w terminie”, było zbędne⁷²⁴.

Istniejącą wątpliwością co do rozwiązania użytkowania wieczystego wskutek zrealizowania zabudowy po terminie zajmował się Sąd Najwyższy. Początkowo możliwość

⁷²³ Wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2011 r., III CSK 281/10, LEX nr 864007; wyrok Sądu Najwyższego z 30 maja 2003 r. III CKN 1409/00, LEX nr 146438.

⁷²⁴ Z. Truskiewicz, *Użytkowanie...*, s. 577 - 578.

taką zaaprobowano bezwarunkowo, zauważając jedynie, że taka sytuacja nie może dotyczyć przypadków gdy w umowie nie określono terminu zabudowy⁷²⁵. Obecnie jednak pojawił się również pogląd, że przekroczenie terminu wzniesienia budynku, określonego w umowie wieczystego użytkowania, nie zawsze uzasadnia rozwiązanie umowy na podstawie art. 240 k.c. Konieczne jest ustalenie przyczyn niedopełnienia tego obowiązku⁷²⁶. Stanowisko takie pojawia się także w doktrynie⁷²⁷. Przykładowym powodem usprawiedliwionego przekroczenia terminu zabudowy są niezależne od użytkownika wieczystego problemy z uzyskaniem prawomocnego pozwolenia na budowę⁷²⁸. Przywołany wyżej Autor odwołuje się nawet do zasad porządku konstytucyjnego twierdząc, iż funkcja użytkowania wieczystego, przejawiająca się w naturze tego prawa, jego treści i okresie trwania, wyklucza rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste z powodu błahych naruszeń, tj. w wypadku, gdy korzystanie z nieruchomości sprzeczne z umową nie nosiłoby znamion oczywistej sprzeczności. Jego zdaniem inna interpretacja byłaby trudna do pogodzenia z konstytucyjną zasadą ochrony konstytucyjnie rozumianego prawa własności⁷²⁹.

Ponieważ właściciel nie ma obowiązku występowania z wnioskiem o rozwiązanie użytkowania wieczystego (fakultatywność), wnikliwe zbadanie przyczyn przekroczenia terminu zabudowy nieruchomości jest szczególnie istotne. Uzasadnia to nie tylko konieczność sprawiedliwego i obiektywnego wważenia interesu użytkownika wieczystego, jego ewentualnej winy za taki stan⁷³⁰, ale również publiczny charakter nieruchomości będących przedmiotem użytkowania wieczystego. Ze swej natury powinny one być dostępne jak najszerzej i bez nadmiernej restrykcyjności ze strony właściwego podmiotu publicznego.

Dotychczasowe rozważania dotyczą sytuacji gdy użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości w sposób sprzeczny z jej umownym przeznaczeniem. Pojawia się jednak pytanie, jak potraktować użytkownika, który w ogóle nie korzysta z nieruchomości. Zdaniem G. Bieńka i G. Matusika niekorzystanie z nieruchomości jest w istocie również korzystaniem sprzecznym z przeznaczeniem, a więc należy je tak właśnie traktować⁷³¹. Standardowo należy też zbadać czy zaniechanie to nosiło znamiona „oczywistej” sprzeczności.

⁷²⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2011 r., I CSK 132/10, LEX nr 848104; wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2002 r., IV CKN 661/00, Legalis nr 55425.

⁷²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 28 marca 2012 r., V CSK 163/11, teza nr 2, LEX nr 1212826.

⁷²⁷ A. Niewiadomski [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa...*, s. 168 - 169; H. Witczak, *Wygaśnięcie...*, s. 49.

⁷²⁸ G. Bieńek, G. Matusik [w:] S. Kalus (red.) *Ustawa...*, s. 291.

⁷²⁹ Z. Truskiewicz, *Użytkowanie...*, s. 577.

⁷³⁰ A. Suchoń [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 1019.

⁷³¹ G. Bieńek, G. Matusik [w:] Kalus S. (red.), *Ustawa ...*, s. 291 - 292; wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2011, III CSK 281/10, Legalis nr 442096.

Negatywne konsekwencje niewykonywania swojego prawa do nieruchomości można teoretycznie postrzegać jako wadę prawa użytkowania wieczystego w stosunku do prawa własności. Z drugiej strony jest to jednak prawo celowe i podstawowym obowiązkiem użytkownika wieczystego, obok opłat, jest realizowanie przeznaczenia użytkowania wieczystego. Obecnie nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste są jedynymi w Polsce, których niezagospodarowanie wywołuje presję na obrót nimi⁷³². Pojawia się więc analogia do rynków, gdzie istnieje podatek od wartości nieruchomości⁷³³. Pod pojęciem presji na obrót, należy rozumieć pobudzenie rynku nieruchomości⁷³⁴ polegające na tym, że gdyby podatek ad valorem nałożył na właścicieli terenu obciążenie proporcjonalne do wartości, to jeśli właściciel nie ma pomysłu na zagospodarowanie nieruchomości w celu osiągnięcia korzyści gospodarczej, grunt ten szybciej wejdzie do obrotu rynkowego. Własność niezainwestowanego gruntu stanie się bowiem jedynie źródłem kosztów. Nie powinno być tak, że ktoś posiada uzbrojony przez gminę teren i nic na nim nie buduje. Jeśli właściciel chce relokować kapitał, powinien grunt sprzedać, a pieniądze zainwestować⁷³⁵. Podatek od wartości pobudza więc dynamikę obrotu nieruchomościami⁷³⁶. Rynek staje się bardziej mobilny⁷³⁷, a realokacja zasobów, przyspieszona⁷³⁸. Są to korzystne zjawiska, które w większości rozwiniętych rynków wywołuje podatek od ad valorem⁷³⁹ i to w odniesieniu do wszystkich nieruchomości⁷⁴⁰. Wprowadzenie tego podatku w Polsce wydaje się jednak nadal bardzo odległe⁷⁴¹ mimo że, szybciej poradzono sobie z tym zadaniem nawet po odzyskaniu niepodległości w 1918 r.⁷⁴²

Jak już wyżej wspomniano, istnieje pewna grupa nieruchomości będących przedmiotem użytkowania wieczystego, co do których w aktach je tworzących nie określono

⁷³² Tak też: S. Masłowski, *Czy należy się bać podatku katastralnego?*, *Nieruchomości* 2009, Nr 2, s. 46.

⁷³³ S. Kalus, M. Habbas, *Ustawa o planowaniu...*, s. 79.

⁷³⁴ E. Gołębska, *Zintegrowany system katastralny czynnikiem rozwoju rynku nieruchomości*, *Świat Nieruchomości* 2011, Nr 2, s. 70.

⁷³⁵ W. Brzeski, *Korzyści fiskalne i pozafiskalne podatku w formule ad valorem [w:] Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle wdrażania i rozwoju podatku ad valorem w wybranych krajach*, Konferencje i seminaria 1999, Nr 5, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1999, s. 36.

⁷³⁶ M. Głuszak, B. Marona, P. Oleksy, *Non-fiscal incentives and challenges of property tax reform in Poland*, *Świat Nieruchomości* 2013, Nr 4, s. 57.

⁷³⁷ P. Felis, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanieładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 377 - 378.

⁷³⁸ E. Kucharska - Stasiak, K. Żelazowski, *Przesłanki ekonomiczne wprowadzenia podatku „ad valorem”*, *Nieruchomości* 2004, Nr 9, s. 22.

⁷³⁹ W. Nurek, *Quasi podatek katastralny - opłata za użytkowanie wieczyste*, *Nieruchomości* 2005, Nr 4, s. 50

⁷⁴⁰ S. Kalus, M. Habbas, *Ustawa o planowaniu...*, s. 79.

⁷⁴¹ Sz. Bryndziak, *Czy podatek od wartości nieruchomości jest szansą na zwiększenie dochodów samorządu terytorialnego?*, *Studia Prawno - Ekonomiczne* 2011, t. XXXIV, s. 46 - 50; L. Etel, *Czy warto w Polsce wprowadzać podatek katastralny?*, *Nieruchomości* 2004, Nr 11, s. 17.

⁷⁴² D. Jędrzejewska - Szemek, *Podatek katastralny II Rzeczypospolitej*, *Nieruchomości* 2004, Nr 11, s. 20.

przeznaczenia użytkowania wieczystego, ani żadnego z jego elementów. W takich przypadkach nie będzie mogło dojść do rozwiązania umowy z przyczyn, o których mowa w art. 33 ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 240 k.c.⁷⁴³. W ocenie G. Bieńka i G. Matusika, nie może to jednak wykluczać poszukiwania przeznaczenia gruntu w planie miejscowym i ewentualnego zastosowania art. 240 k.c. właśnie w oparciu o postanowienia planu⁷⁴⁴.

Z poglądem tym nie można się zgodzić. Jakkolwiek prawo użytkowania wieczystego pozbawione przeznaczenia należy uznać za wypaczenie tej instytucji, to jednak przyznając pierwszeństwo cywilnoprawnym mechanizmom kształtowania jego przeznaczenia, wywodzenie w takich przypadkach podstaw do żądania rozwiązania umowy z postanowień planu miejscowego nie powinno być dopuszczalne, tym bardziej, że to przeznaczenie określa tylko możliwości, uprawnienie do określonego zagospodarowania a nie obowiązek. Wprowadzenie do tego rodzaju praw użytkowania wieczystego utworzonych bez wskazania przeznaczenia, uregulowań umożliwiających ocenę realizacji przeznaczenia pod kątem żądania rozwiązania użytkowania wieczystego, możliwe jest wyłącznie w trybie zmiany treści umowy⁷⁴⁵.

Publiczny właściciel z jednej strony posiada znaczną swobodę w posługiwaniu się sankcją rozwiązania umowy w razie niewywiązania się użytkownika wieczystego z obowiązku zagospodarowania nieruchomości w umówionym terminie. Z drugiej, posiada też narzędzia i wytyczne jak postępować w takich przypadkach. Zanim jednak dojdzie do żądania rozwiązania użytkowania wieczystego możliwe jest jeszcze wyznaczenie użytkownikowi wieczystemu dodatkowego terminu, w którym powinno nastąpić wywiązanie się z umowy w zakresie zagospodarowania nieruchomości (art. 63 ust. 1 u.g.n.). Jeśli i to nie przyniesie skutku, właściciel może ustalić opłaty dodatkowe niezależne od opłat rocznych, uiszczane za każdy kolejny rok opóźnienia w wysokości 10% wartości nieruchomości, określonej na dzień ustalenia pierwszej opłaty rocznej (art. 63 ust. 2 i 3 u.g.n.)⁷⁴⁶. Jest to środek dyscyplinujący użytkownika wieczystego⁷⁴⁷ w kierunku wykonania postanowień umowy w zakresie zagospodarowania gruntu, mający jednak szczególny charakter, gdyż wymierzany jest w trybie uznaniowej (fakultatywnej) decyzji administracyjnej⁷⁴⁸ (art. 63 ust. 4 u.g.n.). Pojawia się on, gdy użytkownik wieczysty w ogóle nie zagospodarował gruntu pomimo upływu

⁷⁴³ Wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2010 r., V CSK 168/10, LEX 794580.

⁷⁴⁴ G. Bieńek, G. Matusik [w:] Kalus S. (red.), *Ustawa ...*, s. 292.

⁷⁴⁵ Szerzej poniżej, rozdział 5, s. 161 - 176.

⁷⁴⁶ R. Cymerman, J. Cymerman, *Opłaty za korzystanie z przestrzeni*, Warszawa 2011, s. 74.

⁷⁴⁷ E. Klat - Górka, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 czerwca 2014 r., I OSK 545/13*, Samorząd Terytorialny 2015, Nr 7 - 8, s. 180.

⁷⁴⁸ A. Trembecka, *Dodatkowe opłaty roczne jako konsekwencja niezagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste*, Świat Nieruchomości 2016, Nr 1, s. 19 - 20.

wyznaczonego terminu, jak też w przypadku gdy grunt wprawdzie został zagospodarowany, ale po terminie⁷⁴⁹. Należności z tytułu opłat dodatkowych podlegają egzekucji w trybie administracyjnym⁷⁵⁰.

Reasumując, podobnie jak w przypadku wystąpienia z wnioskiem o rozwiązanie użytkowania wieczystego, zastosowanie opłat dodatkowych ma charakter fakultatywny. Dyskusyjne jest jednak czy decydując się na ich wymierzenie, właściwy organ ma obowiązek ocenić przyczyny niedotrzymania terminu i wziąć wyciągnięte wnioski pod uwagę. Orzecznictwo jest w tym zakresie podzielone⁷⁵¹.

Wydaje się więc, że jeśli zgodnie z art. 33 ust. 3 u.g.n. *in fine*, niezabudowanie nieruchomości w określonym terminie może być przesłanką do wystąpienia z wnioskiem o rozwiązanie użytkowania wieczystego i należy ją rozpatrywać w kategoriach „oczywistej” sprzeczności z postanowieniami umowy, to obciążenie użytkownika wieczystego opłatami dodatkowymi również powinno podlegać tym kryteriom. Ponadto, skoro zastosowanie tych opłat nie jest obligatoryjne i następuje w drodze decyzji, to obowiązkiem organu jest rozważyć okoliczności niedotrzymania terminu zabudowy przez pryzmat stopnia zawinienia⁷⁵² użytkownika wieczystego.

Praktycznym przykładem stosowania kryteriów oczywistej sprzeczności przy rozważaniu wystąpienia o rozwiązanie umowy jest przypadek kieleckiego użytkownika wieczystego. Przedsiębiorca został wyłoniony w przetargu na oddanie w użytkowane wieczyste nieruchomości niezabudowanej z przeznaczeniem pod budowę centrum sportowo - rekreacyjnego. W chwili zawarcia umowy tj. w 2005 roku na terenie Kielc istniał jeden tego typu obiekt, zrealizowany jeszcze w latach 70 tych ubiegłego wieku, odbiegający od standardów pierwszego dziesięciolecia XXI wieku. Aby zabezpieczyć realizację takiego zamierzenia, miasto zdecydowało się na rozporządzenie nieruchomością poprzez jej oddanie w użytkowanie wieczyste. Wybudowano wielofunkcyjną halę sportową z częścią odnowy biologicznej, basenem, siłowniami i gastronomią.

Po upływie 10 lat od zawarcia umowy, sytuacja rynkowa zmieniła się. W mieście pojawiło się kilka podobnych obiektów w korzystniejszych lokalizacjach. Zmniejszeniu uległa liczba osób korzystających z centrum wskutek zmian w strukturze wiekowej

⁷⁴⁹ G. Węgrzyn, *Dodatkowa opłata roczna - podmiot zobowiązany, przesłanka niedotrzymania terminu zagospodarowania gruntu*, komentarz praktyczny LEX/el. 2014; I. Polszakiewicz - Zabrzeńska, *Opłaty za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd*, Zielona Góra 1999, s. 97 - 100.

⁷⁵⁰ E. Klat - Górka, L. Klat - Wiertelicka, *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 18 grudnia 2008 r., III CZP 116/08*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2009, z. 10, s. 735 - 736.

⁷⁵¹ Zamiast wielu zob.: G. Węgrzyn, *Obciążenie użytkownika wieczystego opłatą dodatkową z tytułu niezagospodarowania nieruchomości w terminie*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2015, Nr 3, s. 46.

⁷⁵² *Ibidem*, s. 47 - 48.

społeczeństwa, migracji i pojawienia się konkurencji. Zdaniem użytkownika wieczystego, wzrosły również koszty funkcjonowania obiektu w związku z koniecznością dostosowywania go do nowych przepisów będących konsekwencją wstąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej (np. wymagania sanitarne).

Zagrożony perspektywą zaprzestania działalności użytkownik wieczysty rozpoczął poszukiwania rozwiązania, które pozwoliłoby mu utrzymać funkcję nieruchomości, jednocześnie zmniejszając obciążenie kosztami i uatrakcyjnienie nieruchomości poprzez jej modernizację. Zdecydował się na rozbudowę istniejącego kompleksu o część mieszkaniową w wysokim standardzie, co w połączeniu z istniejącym centrum, stanowiłoby atrakcyjną propozycję rynkową. Obie części, choć funkcjonalnie połączone, po podziale geodezyjnym i prawnym stały się osobnymi nieruchomościami, ale będącymi w symbiozie, bowiem na wartość mieszkań znaczący wpływ miało ich połączenie z centrum rekreacyjno - sportowym. Zaznaczyć jeszcze trzeba, że pierwotna umowa oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie przewidywała możliwości realizacji na niej funkcji mieszkaniowej.

Właściciel, w tym wypadku gmina, stała więc przed problemem podjęcia decyzji w przedmiocie żądania rozwiązania użytkowania wieczystego. Jest to modelowy przykład sytuacji, gdzie po dokonaniu wnikliwej weryfikacji stanu prowadzącego do częściowej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości właściwy organ musiał dokonać oceny czy zaszła oczywista sprzeczność sposobu korzystania z nieruchomości w oparciu o opisane wyżej kryteria. W tym przypadku trudno było doszukać się takich przesłanek, jednak obrazuje on jak złożonym zagadnieniem jest rozwiązanie użytkowania wieczystego z powodu kolizji aktualnego sposobu korzystania z określonym w umowie przeznaczeniem.

Ponadto przykład ten skupia kilka zagadnień, które występują w praktyce korzystania z użytkowania wieczystego:

- fakultatywność żądania rozwiązania umowy (omówiono wyżej),
- dopuszczalność rozwiązania umowy co do części nieruchomości (poniżej),
- dopuszczalności podziału prawnego nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste (poniżej),
- zmiana stawki opłaty rocznej (tu z 0,3% na 1%, co do części mieszkaniowej),
- zmiana celu, a więc treści umowy użytkowania wieczystego (rozdział 5).

Pojawienie się możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkaniowe spowodowało znaczące wzmożenie obrotu tym prawem. Pierwotnie, użytkownikami wieczystymi gruntów publicznych były przede wszystkim spółdzielnie mieszkaniowe, zatem przypadki zbywania użytkowania wieczystego pomiędzy

tymi podmiotami w zasadzie nie występowały. Poza tą grupą, obrót lokalami lub budynkami znajdującymi się na nieruchomościach oddanych w użytkowanie wieczyste dotyczył zwłaszcza osób fizycznych, korzystających z nieruchomości w celach mieszkaniowych. Uwłaszczenie państwowych osób prawnych, a następnie prywatyzacja tych podmiotów, nabywanie użytkowania wieczystego w wyniku realizacji roszczeń oraz oddawanie przez publicznych właścicieli nieruchomości w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na cele działalności gospodarczej, spowodowało pojawienie się przypadków odstępowania od realizacji mieszkaniowego celu tego prawa, ale jedynie na części nieruchomości.

O ile zarówno art. 240 k.c., art. 33 ust. 3 u.g.n. i wykształcone orzecznictwo jednoznacznie precyzują możliwość i przesłanki przedterminowego rozwiązania użytkowania wieczystego gruntu w przypadku korzystania z całości nieruchomości w sposób oczywiście sprzeczny z przeznaczeniem (omówiono wyżej, pkt. 4.4, s. 148), o tyle brak w obu tych przepisach sformułowania „w całości lub w części”, nasuwa wątpliwość czy oczywiście sprzeczne korzystanie, ale jedynie w odniesieniu do części nieruchomości jest prawnie dopuszczalne. W tej kwestii nie ma jednolitego stanowiska ani w doktrynie, ani w judykaturze.

Początkowo Sąd Najwyższy odrzucił taką możliwość⁷⁵³, jednakże jest to nadal pogląd odosobniony⁷⁵⁴. Za dopuszczalnością rozwiązania umowy użytkowania wieczystego w odniesieniu do części gruntu opowiedziano się w wyroku z dnia 5 lipca 2007 r.⁷⁵⁵, podkreślając, że ani art. 240 k.c., ani przepisy u.g.n. nie zawierają ograniczenia dopuszczalności rozwiązania umowy wieczystego użytkowania co do fizycznie wydzielonej części gruntu. Sąd podzielił argument, że jeżeli można żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego w całości, to tym bardziej jest możliwe żądanie jej rozwiązania tylko co do części gruntu, użytkowanej niezgodnie z umową. Korzystanie przez użytkownika wieczystego z gruntu w sposób sprzeczny z umową może bowiem odnosić się albo do całości, albo do części gruntu. Obecnie kierunek ten jest podzielany z tym jednak zastrzeżeniem, że część nieruchomości której dotyczyć ma rozwiązanie użytkowania wieczystego powinna dać się wyodrębnić w drodze podziału nieruchomości⁷⁵⁶. Pogląd ten podziela również część doktryny⁷⁵⁷.

⁷⁵³ Wyrok Sądu Najwyższego z 30 maja 2003, III CKN 1409/00, LEX nr 146438.

⁷⁵⁴ G. Bieniek, G. Matusik [w:] S. Kalus (red.) *Ustawa...*, s. 293.

⁷⁵⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 5 lipca 2007, II CSK 110/07, LEX nr 398329.

⁷⁵⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 2011 r., II CSK 428/10, LEX nr 964462.

⁷⁵⁷ A. Suchoń [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 1020; E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce...*, s. 199 - 200.

Naturalnie rodzi się pytanie, co będzie się działo jeśli podział geodezyjny nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste nie będzie możliwy. Analiza przepisów regulujących zasady podziałów nieruchomości (art. 92 - 100 u.g.n.) na pierwszy rzut oka nie przewiduje możliwości podziału nieruchomości w celu częściowego rozwiązania użytkowania wieczystego. Odpowiedzi należy jednak szukać w podstawie prawnej zgłoszenia żądania rozwiązania użytkowania wieczystego. Według E. Gniewka, żądanie to jest w istocie wezwaniem użytkownika wieczystego do zawarcia umowy rozwiązującej użytkowanie wieczyste. Jeśli wezwany odmówi, wówczas właściciel złoży stosowny wniosek do sądu w celu zobowiązania użytkownika wieczystego do złożenia oświadczenia woli rozwiązującego umowę (art. 64 k.c.). Co jednak najważniejsze, żądanie rozwiązania użytkowania wieczystego jest roszczeniem⁷⁵⁸, a zatem zgodnie z art. 95 pkt. 4 u.g.n., podział nieruchomości niezależnie od ustaleń m.p.z.p. lub decyzji o w.z.i.z.t. może nastąpić w celu realizacji roszczeń do części nieruchomości wynikających z u.g.n. lub odrębnych ustaw.

Część autorów jest odmiennego zdania⁷⁵⁹. W ich ocenie, rozwiązanie umowy w drodze sądowej następować powinno w trybie konstytutywnego orzeczenia rozwiązującego umowę, a nie zobowiązującego użytkownika wieczystego do złożenia oświadczenia woli. Z praktycznego punktu widzenia pogląd taki również jest do zaakceptowania, jeśli tylko żądaniu właściciela przyznany zostanie charakter roszczenia⁷⁶⁰. Odmiennie wypowiadają się S. Dudzik i J. Pisuliński, gdyż ich zdaniem uprawnienie do żądania rozwiązania użytkowania wieczystego nie jest roszczeniem. Twierdzą oni bowiem, że skoro sposób korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste ujawniany jest w dziale I Sp księgi wieczystej, to nie może być roszczeniem, ponieważ dla wpisów roszczeń zarezerwowano dział III. Ponadto, roszczenia wobec użytkownika wieczystego posiadać może wierzyciel, a nie właściciel⁷⁶¹.

Przeciwnikiem dopuszczalności częściowego rozwiązania użytkowania wieczystego jest Z. Truskiewicz. Jego zdaniem, decydujące znaczenie ma brak konkretnego przepisu prawa, który pozwalałby narzucić częściowe rozwiązanie umowy. A ponieważ stosunek użytkowania wieczystego jest instytucją prawa cywilnego, to oddziaływanie na byt i treść takiego stosunku jest możliwe tylko w drodze instrumentów cywilnoprawnych. W związku z

⁷⁵⁸ H. Witczak, *Wygaśnięcie...*, s. 46; A. Przysiężnik, *Temporalizacja użytkowania wieczystego*, *Monitor Prawniczy* 2004, Nr 7, str. 334; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe...*, s. 170.

⁷⁵⁹ Zamiast wielu zob.: H. Witczak, *Wygaśnięcie...*, s. 46 - 47.

⁷⁶⁰ Por. C. Woźniak, *Użytkowanie ...*, s. 172.

⁷⁶¹ S. Dudzik, J. Pisuliński, *Określenie sposobu ...*, s. 53 - 54.

tym ingerencja w umowę poprzez orzeczenie sądu jest możliwa tylko w takim zakresie, w jakim to wynika z przepisu prawa⁷⁶².

Wydaje się, że przyjęcie pierwszego z zaprezentowanych poglądów pozwala zminimalizować niebezpieczeństwo niemożności rozwiązania użytkowania wieczystego co do części nieruchomości z uwagi na niemożność jej podziału. Jeśli bowiem przyjmiemy, że żądanie rozwiązania umowy jest roszczeniem, wówczas podział będzie dopuszczalny w trybie art. 95 ust. 4 u.g.n. Jak już wspomniano, zgodnie z tym przepisem, niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić w celu realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw⁷⁶³. Przyjmując więc roszczeniowy charakter postępowania przy rozwiązywaniu umowy co do części nieruchomości, ewentualne przeszkody proceduralne co do możliwości podziału działki w tym celu, zostają wyeliminowane.

W uzupełnieniu można również zaproponować rozwiązanie powyższych rozbieżności poddając oba przepisy (art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n.) interpretacji zgodnie z innymi niż językowa regułami wykładni. Nie ulega bowiem wątpliwości, że na podstawie tej wykładni dochodzimy do wniosku, że oba przepisy nie dopuszczają możliwości rozwiązania umowy użytkowania wieczystego co do części nieruchomości. Stosując jednak dyrektywy interpretacyjne wykładni systemowej zewnętrznej⁷⁶⁴, a w szczególności niemożność interpretowania normy w taki sposób aby była ona sprzeczna z jakąkolwiek inną normą należącą do danego systemu prawa⁷⁶⁵, założenie możliwości rozwiązania użytkowania wieczystego w części, nie budzi wątpliwości. Skoro bowiem dopuszczalne jest podzielenie nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym i rozporządzenie nią na rzecz innej osoby, to tym samym jej podział i rozwiązanie umowy jest analogicznym zdarzeniem prawnym. Płyne stąd jednak wniosek, że kluczowym zagadnieniem nie jest dopuszczalność rozwiązania umowy co do części, ale możliwość podziału nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Dla jasności, chodzi o podział prawny, o czym szerzej za chwilę. Uprawnienie do dokonania przez użytkownika wieczystego tylko podziału geodezyjnego, bez dalszego rozporządzenia wydzieloną częścią jest bezdyskusyjne, gdyż nie rodzi on żadnych skutków rzeczowych⁷⁶⁶.

⁷⁶² Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie...*, s. 581.

⁷⁶³ Z. Bojar, *Podziały nieruchomości, Komentarz*, Katowice 2008, s. 58.

⁷⁶⁴ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 301.

⁷⁶⁵ J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 402.

⁷⁶⁶ Por. M. Durzyńska, *Podział nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 33.

Stanowisko o niemożliwości rozwiązania umowy co do części nieruchomości budzi również wątpliwości na płaszczyźnie zgodności tak interpretowanego przepisu z dyrektywą konieczności pozostawania w zgodzie z zasadami konstytucji. W szczególności mowa o art. 32 Konstytucji RP, z którego wynika zakaz różnego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Trudno bowiem mówić o równym traktowaniu w sytuacji gdy jeden użytkownik wieczysty miałby rozwiązywane użytkowanie wieczyste wskutek oczywiście sprzecznego z przeznaczeniem korzystania z całej nieruchomości, a drugi pozostawałby nim tylko dlatego, że sprzeczność tę realizuje jedynie na jej części. Na poparcie takiego toku rozumowania można podać hipotetyczny przykład użytkownika korzystającego oczywiście sprzecznie z nieruchomości, mogącej być przedmiotem fizycznego podziału, na obszarze większości jej powierzchni. W ten sposób postawiony byłby on w sytuacji uprzywilejowanej wobec korzystającego sprzecznie co do całości gdyż zgodność z przeznaczeniem występuje tylko na znikomej powierzchniowo części.

Z kolei w zakresie dyrektyw wykładni celowościowej na pierwszy plan wysuwa się kwestia *ratio legis*⁷⁶⁷ obu norm. Ponieważ użytkowanie wieczyste jest już dzisiaj konstrukcją cywilnoprawną, która w przeciwieństwie do instytucji występujących w prawie publicznym dotyczy relacji zachodzących między autonomicznymi, równorzędnymi podmiotami, należy zawsze mieć na uwadze interesy obu stron stosunku cywilnoprawnego⁷⁶⁸. Oba przepisy (art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n.) w zakresie przyjęcia dopuszczalności rozwiązania umowy co do części nieruchomości, realizują takie podejście.

Za dopuszczalnością rozwiązania użytkowania wieczystego co do części nieruchomości, świadczy także prezentowany w orzecnictwie i doktrynie lat 90 tych pogląd, według którego dopuszczalne jest oddanie w użytkowanie wieczyste części nieruchomości bez jej cywilnego podziału⁷⁶⁹. Jeśli więc przyjąć ten punkt widzenia, to tym bardziej możliwe będzie rozwiązanie użytkowania wieczystego co do jednej lub kilku działek wchodzących w skład większej nieruchomości.

Reasumując powyższe rozważania, należy zaaprobować rozwiązywalność użytkowania wieczystego co do części nieruchomości nie zapominając, że formalna dopuszczalność nie zawsze oznacza faktyczną możliwość⁷⁷⁰, gdyż najpierw trzeba móc dokonać podziału nieruchomości. Warto przy tym nadmienić, że w praktyce niemożność

⁷⁶⁷ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 158 - 160.

⁷⁶⁸ Z. Radwański, *Uwagi o wykładni prawa cywilnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, rok LXXI - Zeszyt 1 - 2009, s. 13.

⁷⁶⁹ Tak: J. Kaspryszyn, *Przedmiot ksiąg wieczystych*, *Rejent* 1999, Nr 1, s. 85 wraz z powołaną tam literaturą i orzecnictwem.

⁷⁷⁰ Tak: wyrok Sądu Najwyższego z 21 listopada 2002, III CKN 1411/00, LEX nr 1165874.

podziału geodezyjnego ze względu na wielkość czy kształt działki występuje niezmiernie rzadko.

Rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego przed upływem określonego w niej terminu jest możliwe w każdej chwili, jeśli strony zgodnie wyrażą taką wolę. Jeśli jednak użytkownik wieczysty rozpoczyna korzystanie z nieruchomości w sposób oczywiście sprzeczny z przeznaczeniem, właściciel został przez ustawodawcę wyposażony w instrument żądania przedterminowego rozwiązania umowy wyrażony w art. 240 k.c. i art. 33 ust. 3 u.g.n. Tryb ten zabezpiecza właściciela przed odstąpieniem przez użytkownika wieczystego od realizacji ustalonego przez strony celu. Celowość, jako najważniejszy atrybut użytkowania wieczystego powinna cechować się trwałością i pewnością realizacji założonego celu gospodarczego, dlatego musi ona być egzekwowalna. Gdyby odstąpienie od realizacji przeznaczenia nieruchomości nie było zagrożone żadnymi negatywnymi skutkami, wówczas celowość ta byłaby jedynie iluzoryczna. Stąd można powiedzieć, że uprawnienie żądania rozwiązania użytkowania wieczystego stoi na straży celowego charakteru tego prawa.

Rozdział 5

Zmiana umowy użytkowania wieczystego

5.1 Zmiana sposobu korzystania z nieruchomości a zmiana umowy użytkowania wieczystego

Najistotniejszym składnikiem umowy jest określenie przeznaczenia użytkowania wieczystego. Rada gminy ustala przeznaczenie nieruchomości w rozumieniu planistycznym dla wszystkich nieruchomości na jej terenie, poprzez wyłączną kompetencję stanowienia prawa miejscowego w formie m.p.z.p.⁷⁷¹. Wójt natomiast, gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości⁷⁷². Tryb zmiany umowy powinien zatem stanowić spójną całość z procedurą oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Jeśli więc przyjąć generalną zasadę kompetencji organu stanowiącego do określenia przeznaczenia nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste, wówczas ten sam mechanizm należałoby stosować do jej zmiany. Twierdzenie to należy oprzeć na słusznym poglądzie E. Gniewka, zgodnie z którym kompetencje rady gminy w zakresie obrotu nieruchomościami są szerokie i w związku z tym, nie można wykluczyć i zakazać udziału rady gminy w kształtowaniu treści umów⁷⁷³.

Przepisy u.s.g. także nie wykluczają oddziaływania obu organów samorządowych na treść zawieranych przez gminę stosunków cywilnoprawnych⁷⁷⁴. Taka możliwość wynika już choćby z samego faktu, że gmina jest właścicielem i jako taki może w granicach określonych przez art. 140 k.c. wykonywać przysługujące jej prawo własności⁷⁷⁵. Kształtowanie treści praw do swoich nieruchomości jest przecież bez wątpienia prawem właściciela, który w tym przypadku ma szczególny charakter i działa poprzez swoje organy. Poglądy te są kluczowe aby zrozumieć rolę, jaką pełnią oba organy (stanowiący i wykonawczy) w procesie kształtowania stosunków użytkowania wieczystego nieruchomości publicznych.

⁷⁷¹ J. Goździewicz - Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, Państwo i Prawo 2010, Nr 2, s. 97.

⁷⁷² Odpowiednio: zarząd powiatu, województwa, prezydent jako starosta w miastach na prawach powiatu.

⁷⁷³ Por. także: M.J. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Rynek nieruchomości gminnych w czasie kryzysu i po kryzysie*, Warszawa 2010, s. 114; E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami ...*, s. 87.

⁷⁷⁴ Tak też: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 1 września 2009, sygn. II SA/OI 607/09, Legalis nr 234759.

⁷⁷⁵ E. Drozd, [w:] E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami...*, s. 27.

W pierwszej kolejności należy rozważyć sytuację, gdy użytkownik wieczysty dokonuje zmiany sposobu korzystania, zmierzając do realizacji innego niż wynikający z umowy, celu użytkowania wieczystego nieruchomości. Zwykle następuje to w warunkach zmiany lub uchwalenia m.p.z.p., a wskutek tego dopuszczenia innego niż określone w umowie przeznaczenia lub w oparciu o nową decyzję w.z.i.z.t. (w razie braku m.p.z.p.).

Dopuszczalność zmiany celu użytkowania wieczystego nieruchomości jest zagadnieniem kontrowersyjnym. Z jednej strony pojawiają się głosy negujące taką możliwość⁷⁷⁶, z drugiej, aprobujące⁷⁷⁷. Należy jednak wyraźnie odróżnić zmianę celu (czyli zmianę treści umowy) od zmiany sposobu korzystania i związanej z tym stawki opłaty rocznej. Zgodnie z art. 73 ust. 2 u.g.n. jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Przepis ten zawiera pewną subtelną niedoskonałość. Otóż jeśli w konkretnym przypadku występuje umowa lub decyzja oddająca nieruchomość w użytkowanie wieczyste określająca cel użytkowania wieczystego, wówczas nie jest możliwa zmiana tego celu wskutek zmiany sposobu korzystania. Jeśli zmieni się sposób korzystania z nieruchomości, to zmiana celu może nastąpić, ale nie musi. Stanie się to dopiero wtedy, gdy dojdzie do zmiany treści umowy, albowiem cel wynika tylko i wyłącznie z aktu kreującego użytkowanie wieczyste. Już ponad 35 lat temu pogląd taki wyraził Z. K. Nowakowski twierdząc, że „umowa o zmianę celu (użytkowania wieczystego - F.P.) winna być zawarta w formie aktu notarialnego i jej postanowienia podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej.”⁷⁷⁸ Aktualnie tego samego zdania jest A. Trembecka, przy czym w jej opinii, zmiana treści stosunku użytkowania wieczystego poprzez umowę zawieraną w formie aktu notarialnego możliwa jest także w odniesieniu do praw użytkowania wieczystego powstałych w drodze decyzji administracyjnej⁷⁷⁹.

Wnikliwszego spojrzenia wymaga natomiast zmiana stawki opłaty rocznej w kontekście zmiany umowy. O ile kwestia zmiany wysokości stawki opłaty rocznej w

⁷⁷⁶ M. Gdesz [w:] R. Krupa - Dąbrowska, *Cel użytkowania trudny do zmiany*, Rzeczpospolita, Nr z 11 lutego 2014; źródło: www.rp.pl

⁷⁷⁷ D. Pęchorzewski (red.), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz. Wyd. 3*, Warszawa 2014, s. 135; Ł. Sanakiewicz, *Zmiana treści użytkowania wieczystego w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości*, Rejent 2010, Nr 11, s. 55.

⁷⁷⁸ Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 155.

⁷⁷⁹ A. Trembecka, *Analiza skutków zmiany sposobu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich 2016, Nr II/1, s. 228 - 229.

przypadku trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości⁷⁸⁰ jest precyzyjnie uregulowana (art. 73 ust. 2 u.g.n.), o tyle brak jest czytelnych zasad co do zmiany treści umowy użytkowania wieczystego⁷⁸¹ (modyfikacja celu). Użytkownik wieczysty może uiszczać zmienioną wskutek zmiany sposobu korzystania z nieruchomości opłatę, a mimo to pozostawać w sprzeczności z postanowieniami umowy w zakresie przeznaczenia nieruchomości. Organ wykonawczy korzysta wówczas z fakultatywności żądania rozwiązania użytkowania wieczystego. W wyroku Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2012, stan taki nazwano „dorożumianą zgodą na zmianę umowy użytkowania wieczystego”. Jak jednak słusznie zauważono, nie oznacza to zgody na zmianę umowy, a jedynie oddziaływanie na stawkę opłaty rocznej⁷⁸². Jeśli więc ma dokonać się zmiana treści umowy, powinna ona nastąpić w formie aktu notarialnego wraz z ujawnieniem nowego celu użytkowania wieczystego w księdze wieczystej. Konsekwentnie, tak jak w przypadku umowy oddającej nieruchomość w użytkowanie wieczyste, brak ujawnienia w księdze wieczystej zmienionego sposobu korzystania z nieruchomości nie powoduje nieistnienia stosunku użytkowania wieczystego, tak jest i w przypadku zmiany umowy. Taka dorożumiana zmiana, czyli dokonana bez zmiany treści umowy, a polegająca jedynie na akceptacji innego sposobu korzystania z nieruchomości poprzez zmianę stawki opłaty rocznej, nie jest w istocie zmianą przeznaczenia użytkowania wieczystego nieruchomości. Możliwość wystąpienia przez właściciela z wnioskiem o przedterminowe rozwiązanie stosunku, trudna do przewidzenia przez użytkownika wieczystego, pozostaje wówczas nadal aktualna.

Z założenia stosunek użytkowania wieczystego cechuje się trwałością ustalonego dla danej nieruchomości przeznaczenia umownego (cel i sposób korzystania). Biorąc jednak pod uwagę jego długotrwałość nie sposób wykluczyć przypadków, gdy w ślad za zmianą lub potencjalną zmianą sposobu korzystania z nieruchomości, zmiana treści umowy będzie uzasadniona lub niekiedy nawet wskazana, także z punktu widzenia właściciela nieruchomości. Jeśli więc pojawia się „sprzeczność” lub nawet „oczywista sprzeczność” z przeznaczeniem, a organ wykonawczy nie zdecydował się na żądanie rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego (np. z uwagi na potencjalne zbyt wysokie konsekwencje społeczne dla publicznego właściciela), powstaje pytanie o tryb postępowania, w wyniku którego mogłoby dochodzić do zmiany umowy w zakresie przeznaczenia prawa. Nie można przecież

⁷⁸⁰ W. Dechnik, *Trwała zmiana...*, s. 19 - 30; J. Zięty, *Przesłanki zmiany stawki procentowej opłaty za użytkowanie wieczyste z uwagi na trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na jaki została ona przeznaczona*, *Finanse komunalne* 2005, Nr 9, s. 47 - 52.

⁷⁸¹ Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 232.

⁷⁸² III CSK 289/11, LEX 1164290.

dopuszczać sankcjonowania każdej zmiany sposobu korzystania poprzez korektę treści umowy. Wówczas bowiem cały system oddawania nieruchomości publicznych w użytkowanie wieczyste utworzony w u.g.n., a oparty na generalnej zasadzie przetargu (art. 37 ust. 1 u.g.n.), traciłby sens, gdyż cel prawa mógłby być dowolnie zmieniany po zawarciu umowy.

Sytuacje tego typu dotyczą przypadków, gdy umowy przewidują wykonanie sprecyzowanej inwestycji w określonym czasie, wskazując terminy rozpoczęcia i zakończenia inwestycji, ale przede wszystkim konkretyzują cel użytkowania wieczystego w formie określonego rodzaju zabudowy czy funkcji nieruchomości⁷⁸³. Nie obejmują natomiast tych praw, gdzie cel nie jest w ogóle określony. Najczęściej tego rodzaju stosunki występują w przypadkach, gdy użytkowanie wieczyste powstało z mocy prawa⁷⁸⁴. Jak jednak wyżej wspomniano, takie stosunki z uwagi na brak celowości, nawet choćby tylko ustalonej w nawiązaniu do treści m.p.z.p., jedynie konstrukcyjnie są użytkowaniem wieczystym. Funkcjonalnie bowiem bardziej przypominają własność czasową. Uprawnienia użytkownika wieczystego zbliżone są w nich jeszcze mocniej do uprawnień właściciela, a zmiany sposobu korzystania w oparciu o kolejne modyfikacje m.p.z.p. czy nowe decyzje w.z.i.z.t. nie tworzą stanów, o których mowa art. 33 ust. 3 u.g.n.⁷⁸⁵ (oczywista sprzeczność). Przeznaczenie użytkowania wieczystego jest wówczas tożsame z każdym dopuszczalnym na danym terenie przeznaczeniem nieruchomości w rozumieniu planistycznym.

Proces tzw. „uwłaszczania” dobiega jednak końca, chociaż decyzje potwierdzające powstanie użytkowania wieczystego z mocy prawa są nadal wydawane. Użytkowanie wieczyste ustanawiane jest obecnie przede wszystkim w oparciu o przepisy u.g.n. Treść umowy zawiera skonkretyzowany cel, mogący być węższy niż samo tylko przeznaczenie w rozumieniu planistycznym. Stąd potencjalna potrzeba usankcjonowania trybu zmiany celu użytkowania wieczystego poprzez dostosowanie postanowień umownych, pojawia i pojawiać się będzie coraz częściej. Rozwój terenów zurbanizowanych, uchwalanie i zmiany m.p.z.p. czy charakteru i funkcji zabudowy sąsiedniej następować będą coraz szybciej i z większą intensywnością. W tych warunkach należałoby, analogicznie do procedur oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, uregulować rolę jaką mógłby spełniać właściwy organ. Powinien to być organ stanowiący w przypadku nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, organ reprezentujący właściciela a co do nieruchomości Skarbu Państwa -

⁷⁸³ Niekoniecznie są to jedynie przypadki oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie przetargowym, ale także bezprzetargowym.

⁷⁸⁴ K. Pietrzykowski [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks...*, s. 649 - 652.

⁷⁸⁵ Por. W. Koczara, *Ograniczenia sposobu korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego*, *Nieruchomości* 2009, Nr 10.

najczęściej wojewoda. Od jego stanowiska należałoby uzależnić otwarcie drogi do zmiany umowy (celu) użytkowania wieczystego.

Tryb ten zapobiegałby również nadużywaniu fakultatywności możliwości składania wniosku o rozwiązanie umowy. Chodzi o przypadki, gdy następuje oczywiście sprzeczne z celem korzystanie z nieruchomości, a organ gospodarujący ignorując zasadę prawidłowej gospodarki wynikającą z art. 12 u.g.n., korzysta z tego, że może lecz nie musi wystąpić z wnioskiem o przedterminowe rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego. Możliwość taka wynikająca z fakultatywności żądania rozwiązania użytkowania wieczystego jest zbyt daleko idącym uprawnieniem organu wykonawczego.

Ponadto, precyzyjnie uregulowany tryb zmiany umowy jednoznacznie rozstrzygnąłby istniejącą obecnie niekonsekwencję, polegającą na ustalaniu przeznaczenia nieruchomości wolą organu stanowiącego przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste (czy to w uchwale jednostkowej, względnie zasadach czy w m.p.z.p.), a pomijaniem takiego aktu przy faktycznym odstępianiu od realizacji przez użytkownika od dotychczasowego przeznaczenia. Zarówno oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste jak i ewentualna zmiana przeznaczenia umownego tego prawa mieszczą się w katalogu czynności gospodarowania nieruchomościami publicznymi.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że zmiana umownego przeznaczenia nieruchomości jest sytuacją szczególną i jej dopuszczenie powinno wynikać z indywidualnych okoliczności zaistniałych na lokalnym rynku, względnie ze zmiany prawa miejscowego. W żadnym wypadku nie powinno to następować z samej tylko woli użytkownika wieczystego. Aby jednak sformalizować procedurę, nie powinno się wprowadzać kazuistycznego wyliczenia przypadków dopuszczalności zmiany treści umów użytkowania wieczystego. Mogłoby to bowiem doprowadzić do niepotrzebnego, nadmiernego uregulowania i usztywnienia tej materii. Poddanie zaistniałego przypadku indywidualnej ocenie obu organów, czyli stanowiącego i wykonawczego w przypadku nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego oraz starosty i wojewody w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa, wydaje się bardziej uzasadnione. Poza tym u.g.n. zawiera już podobne rozwiązanie. Analogiczny tryb, uzależniony od indywidualnych warunków, sformułował ustawodawca, normując dopuszczalność zastosowania bonifikat od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (art. 73 ust. 3 u.g.n.)⁷⁸⁶. Zgodnie z tym przepisem, określenie zasad ich stosowania poddano

⁷⁸⁶ Za E. Gniewkiem, *Obrót nieruchomościami...*, s. 87, przyp. 112.

właśnie kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, względnie wojewody w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa.

Nie powinno być również wątpliwości związanych z naruszeniem norm kompetencyjnych organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki nieruchomościami. Przeznaczenie nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste jest jednym z elementów jego treści, a zarazem najistotniejszym, który odróżnia je od treści prawa własności, a zatem tak, jak w przypadku oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, ustalenie przeznaczenia wymaga zgody organu stanowiącego (czy to w uchwale wyrażającej zgodę na rozporządzenie, czy w treści przepisów m.p.z.p.), tak też zmiana umowy winna wymagać takiej właśnie zgody. Kwestia, czy następuje to w formie jednostkowej uchwały, zasad gospodarowania nieruchomościami czy też poprzez zmianę treści m.p.z.p., jest już uzależniona od okoliczności konkretnego przypadku.

Przyjęcie takiego rozwiązania jednoznacznie rozstrzygnęłoby wątpliwości powstające na gruncie problematyki dopuszczalności zmiany treści umów użytkowania wieczystego nieruchomości. Niezależnie bowiem od tego, czy zmiana sposobu korzystania następuje w oparciu o zmianę ustaleń m.p.z.p. czy też decyzję w.z.i.z.t., to bez zmiany umowy, użytkownik wieczysty zmuszony jest do pozostawania w stanie niepewności co do potencjalnego zagrożenia nieprzedawnialną możliwością złożenia wniosku o rozwiązanie umowy przez właściciela. Sytuacje takie występują zwłaszcza w przypadku wysokiej wartości nieruchomości położonych w centrach dużych miast. Podejmowanie działalności inwestycyjnej na takich nieruchomościach w wyżej opisanych warunkach może być nieakceptowalne przez użytkowników wieczystych mających dokonać na nieruchomości olbrzymich nakładów. Stąd też podejmują oni wobec właściciela inicjatywę zmierzającą do formalnej zmiany warunków umowy, w szczególności jej celu, po to, aby zabezpieczyć się przed ewentualnością przedterminowego rozwiązania użytkowania wieczystego w przyszłości.

W zależności od treści konkretnej umowy użytkowania wieczystego oraz uwarunkowań planistycznych, zmiana jej treści może dotyczyć kilku przypadków. W sytuacji, gdy przeznaczenie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste określone w umowie jest tożsame z ustaleniami obowiązującego dla niej m.p.z.p., którego treść ulega następnie zmianie, nie powinna być wymagana odrębna zgoda organu stanowiącego na zmianę treści umowy. Organ wykonawczy będzie od razu umocowany do zmiany umów, ze względu na wyrażoną już przez organ stanowiący zgodę, w postaci uchwalenia nowego lub zmianę

dotychczasowego m.p.z.p. Co ważne, jest to jednak tylko zgoda i jej skonsumowanie poprzez zmianę umowy, nie jest obligatoryjne dla organu wykonawczego. To do niego należy bowiem ostateczna ocena co do zasadności zmiany celu umowy w oparciu o kryteria prawidłowej gospodarki. Rada gminy samodzielnie nie jest uprawniona do przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, a więc także zobowiązania organu wykonawczego do zmiany umowy. Przyjęcie przez radę gminy uchwały o takiej treści byłoby naruszeniem właściwości rzeczowej organów gminy, bowiem o przeznaczeniu nieruchomości decyduje wójt. Prawidłowo sformułowana uchwała powinna bowiem zawierać stwierdzenie jedynie o wyrażeniu zgody na dokonanie czynności z zakresu gospodarki nieruchomościami przez organ wykonawczy, gdyż do tego ograniczają się kompetencje rady gminy w tym zakresie⁷⁸⁷.

Użytkownik wieczysty, któremu właściciel odmawia zmiany umowy, również nie pozostaje bez instrumentu dochodzenia swoich praw. Jeśli korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy stanie się niemożliwe wskutek zmiany lub uchwalenia nowego planu, a organ wykonawczy nie przystąpi do zmiany treści umowy, stanowić to będzie dla użytkownika wieczystego przesłankę wystąpienia z roszczeniem na podstawie art. 36 u.p.z.p.⁷⁸⁸ Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Dopuszczalne jest również zaspokojenie tych roszczeń poprzez zaoferowanie nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.)⁷⁸⁹. W razie braku porozumienia co do realizacji roszczenia, właściwa jest droga sądowa (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.).

Może się też zdarzyć, że dotychczasowy cel użytkowania wieczystego został w umowie:

- zawężony w granicach funkcji określonej w dotychczasowym planie, a użytkownik wieczysty chce cel ten rozszerzyć albo,

⁷⁸⁷ Por. L. Klat - Wartecka [w:] E. Klat - Górka, L. Klat - Wartecka, *Ustawa...*, s. 86.

⁷⁸⁸ M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny 2014, Nr 4, s. 55 - 61; E. Klat - Górka, *Roszczenia...* [w:] P. Machnikowski (red.), *Odpowiedzialność ...*, s. 125 - 129; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2015 r., I CSK 933/14, LEX nr 2004233.

⁷⁸⁹ J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, Samorząd Terytorialny 2011, Nr 4, s. 48 - 62.

- ustalony w oparciu o obowiązujący plan, decyzję o warunkach zabudowy/lokalizacji inwestycji celu publicznego, następnie uchwalono nowy lub zmieniono obowiązujący plan, ale dotychczasowy cel nadal jest możliwy do zrealizowania.

Cel umowny może zawierać nie tylko elementy wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa (także miejscowego), ale również ustalone zgodnie przez strony⁷⁹⁰. Właściciel ma wówczas prawo nie być zainteresowany zmianą celu proponowaną przez użytkownika wieczystego, ponieważ chce realizacji celu dotychczasowego. Przykładowo, w odniesieniu do atrakcyjnej nieruchomości zabytkowej, m.p.z.p. może dopuszczać realizację funkcji usługowej, natomiast strony w umowie użytkowania wieczystego umówiły się (uszczegółowiły), że celem prawa ma być funkcja usługowa w zakresie gastronomii⁷⁹¹. W takim przypadku, dopuszczenie np. usług w zakresie handlu, choć możliwe w świetle m.p.z.p., wymagać będzie zmiany treści umowy. Jest to konsekwencja przyjętego wyżej założenia, że zawężenie celu w stosunku do postanowień m.p.z.p. podczas oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste wymaga upoważnienia ze strony organu stanowiącego. Tym samym zmiana tego celu również powinna być poprzedzona zajęciem stanowiska przez ten organ.

Są to jednak wyjątki od reguły, zgodnie z którą jeśli cel umowny jest tożsamy z funkcją wynikającą z m.p.z.p., ewentualna jego zmiana stanowi jednocześnie zgodę dla organu wykonawczego na ewentualne dokonanie zmian w umowach. Konkludując, wdrożenie trybu zmiany treści umowy zawsze powinno być fakultatywne. Nie można przyjąć, że sama zmiana m.p.z.p. automatycznie zmienia treść stosunków użytkowania wieczystego, lecz że wskutek takiej zmiany organ wykonawczy wyposażony zostaje w zgodę na dokonanie zmiany treści umowy.

W konsekwencji, jeśli przeznaczenie nieruchomości ustalono w oparciu o decyzję w.z.i.z.t. lub lokalizacji inwestycji celu publicznego czy nawet jedynie w oparciu o zgodne ustalenia stron, a zmiana sposobu korzystania nie wynika z ustaleń nowego m.p.z.p., wówczas zgoda organu stanowiącego na zmianę treści umowy powinna być konieczna. Jest tak dlatego, że rada gminy ustala przeznaczenie nieruchomości w rozumieniu planistycznym wszystkich nieruchomości na jej terenie poprzez uchwalenie m.p.z.p. Pogląd jakoby zgoda na zmianę umowy użytkowania wieczystego leżała jedynie w gestii wójta⁷⁹², nie wydaje się właściwy,

⁷⁹⁰ S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys...*, s. 109.

⁷⁹¹ I. Manczak, *Zagospodarowanie zabytkowej kamienicy na potrzeby działalności gastronomicznej*, *Świat Nieruchomości* 2016, Nr 1, s. 35 - 37.

⁷⁹² Tak: wyrok WSA w Warszawie z 28 grudnia 2010 r., I SA/Wa 1563/10, LEX nr 794917.

ponieważ przyjęcie go prowadziłoby do zaakceptowania możliwości faktycznego omijania równego dostępu podmiotów do nieruchomości publicznych.

Uzasadnienia dla przyjęcia dopuszczalności zmiany treści umowy użytkowania wieczystego i jej trybu w postaci wymogu zgody organu stanowiącego należy w pierwszej kolejności poszukiwać w odwołaniu się do dyrektyw wykładni systemowej u.g.n., ponieważ wspomniana ustawa zawiera już podobne mechanizmy. Biorąc pod uwagę szeroki zakres uprawnień użytkownika wieczystego, zmiana treści umowy co do przeznaczenia prawa jest w pewnym sensie dopuszczeniem oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym. Różnica polega jedynie na tym, że następuje to na rzecz osoby będącej w danej chwili użytkownikiem wieczystym. Kwestia ewentualnie istniejących na nieruchomości budynków jest w tych rozważaniach zagadnieniem wtórnym. Skoro tak, wówczas stanowisko organu stanowiącego tak, jak w przypadku każdego rozporządzenia⁷⁹³ nieruchomością publiczną, jest niezbędne. Zmiana ustalonego wcześniej rodzaju jej zagospodarowania jest na tyle istotna, że przedstawiciele wspólnoty samorządowej w postaci rady gminy, której własnością jest nieruchomość, powinni współdecydować o ewentualnym usankcjonowaniu tej zmiany. Teoretycznie możliwe jest również trwanie w stanie zagrożenia przedterminowym, nieprzedawnialnym rozwiązaniem prawa, ale nie sprzyja to kreowaniu stabilnych i pewnych stosunków prawnych.

Mimo to, istnienie fakultatywności co do wystąpienia z wnioskiem o przedterminowe rozwiązanie użytkowania wieczystego, a więc innymi słowy dopuszczenie trwania użytkowania wieczystego przy oczywiście sprzecznym sposobie korzystania z nieruchomości, świadczy o formalnej dopuszczalności zmiany jego treści. Jeśli bowiem ustawodawca przewidział taką możliwość, dodatkowo wskazując jak postępować w takich sytuacjach z opłatami rocznymi (art. 73 ust. 2 u.g.n.), to płynie stąd wniosek, że zmiana umowy jest dopuszczalna, a jedynie procedura jej dokonania nie została uregulowana.

5.2 Właściciel nieruchomości w procesie zmiany umowy użytkowania wieczystego

Nie sposób przecenić znaczenia decyzji reprezentanta wspólnoty samorządowej (organu stanowiącego) wyrażonej czy to w formie ustaleń m.p.z.p., zasad gospodarowania czy jednostkowego aktu. Jest ona gwarantem zachowania równowagi między pozycją właściciela, a użytkownika wieczystego nieruchomości. Kwestia ta nie dotyczy jedynie

⁷⁹³ Zbycie, zgodnie z art. 4 pkt. 3b u.g.n., to zarówno przeniesienie własności, prawa użytkowania wieczystego jak i oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

problematyki zmian treści umów użytkowania wieczystego, ale także treści innych umów kreujących prawa rzeczowe, jak użytkowanie, a nawet umów kreujących stosunki obligacyjne, jak dzierżawa - zwłaszcza długoletnia. Umowy takie również najczęściej mają celowy charakter i przyjęcie stanowiska jakoby zgoda na ich zmianę leżała wyłącznie w gestii organu wykonawczego jest niewłaściwe. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 4 u.g.n., zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą jednak wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów⁷⁹⁴. Gdyby więc przyznawać organowi wykonawczemu wyłączną kompetencję do zmiany celów umownych, to jeśli za E. Gniewkiem zakładamy, że organ stanowiący powinien posiadać pewien wpływ na kształt stosunków cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości gminnych, stanowisko to jest nie do utrzymania. Mogłoby ono prowadzić do masowego obchodzenia przetargów lub lekceważenia decyzji wspólnoty samorządowej dopuszczającej zwolnienie z przetargu. Stosując bowiem odstąpienie od przetargu w trybie art. 37 ust. 4 u.g.n., organ stanowiący kieruje się określonymi przesłankami.

Umocowanie wójta jako jedynego właściwego organu do podejmowania decyzji w przedmiocie zmiany treści umów celowych zawartych zarówno w trybie przetargowym jak i bezprzetargowym stawiałoby także pod znakiem zapytania sens aktualnej regulacji art. 18 ust. 2 pkt. 9 ppkt. a) u.s.g. Zgodnie z nim do właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony (przez wójta - F.P.), o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy (indywidualne uchwały w sprawach jednostkowych nieruchomości - F.P.).

W tej sytuacji rola organu stanowiącego w stosunkach celowych sprowadzałoby się jedynie do wyrażenia stanowiska w kategorii „tak” lub „nie”, co do zadysponowania nieruchomością, bez żadnego wpływu na cel czy motyw takiego działania. Stanowisko to jest do zaakceptowania, lecz tylko w przypadku przenoszenia własności nieruchomości, które z definicji nie może podlegać jakimkolwiek warunkom (art. 157 §1 k.c.), natomiast w żadnym wypadku w stosunkach celowych. Nie takie jest *ratio legis* art. 18 ust. 2 pkt. 9 ppkt. a) u.s.g. Tworzenie warunków do omijania przetargów lub zawężania kręgu ich potencjalnych

⁷⁹⁴ J. Majcher - Borkowska, *Wieloletnia dzierżawa nieruchomości gminnej bez przetargu*, Samorząd Terytorialny 2009, Nr 10, s. 48 - 53.

uczestników byłoby złamaniem podstawowej zasady zbywania nieruchomości publicznych wynikającej z art. 37 ust. 1 u.g.n., który jako zasadniczą formę zbywania nieruchomości statuuje właśnie tryb przetargowy.

Mimo to, właściwość organu uprawnionego do wyrażania zgody na zmianę treści umów użytkowania wieczystego, wzbudzała w ostatnich latach szereg kontrowersji. Uprawnienia organu stanowiącego do wpływu na zmianę celu użytkowania wieczystego zakwestionował wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 28 grudnia 2010 r.⁷⁹⁵ Zdaniem sądu organy stanowiące nie są uprawnione do podejmowania uchwał regulujących zasady zmian umów użytkowania wieczystego, ponieważ nie są one czynnościami przekraczającymi zwykły zarząd. Z poglądem tym nie można się zgodzić, ponieważ zmianę umowy użytkowania wieczystego w zakresie przeznaczenia nieruchomości należy kwalifikować właśnie jako czynność przekraczającą zwykły zarząd. Wynika to chociażby ze wspomnianej wyżej zależności, że taka zmiana zawiera element ponownego oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości tyle, że na rzecz tego samego podmiotu. Ponadto, cel jest kluczowym elementem treści użytkowania wieczystego, które w takiej sytuacji ulega zmianie usankcjonowanej poprzez zmianę umowy. Przede wszystkim jednak, oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste lub przeniesienie tego prawa jest czynnością mającą charakter rozporządzający⁷⁹⁶, a więc przekraczającą zwykły zarząd. Ustawodawca zdefiniowanie czynności zwykłego zarządu lub przekraczających zwykły zarząd pozostawił do wyjaśnienia praktyce sądów i doktrynie,⁷⁹⁷ ale w świetle wskazanej zależności, kwalifikacja modyfikacji celu nieruchomości już oddanej w użytkowanie wieczyste jako czynności przekraczającej zwykły zarząd jest niewątpliwa.

Ponadto, zmiana przeznaczenia nieruchomości, a nawet utrwalonego sposobu zagospodarowania⁷⁹⁸, postrzegana jest jako czynność przekraczająca zwykły zarząd przez wielu przedstawicieli doktryny⁷⁹⁹. Także dla zwolenników uznawania użytkowania wieczystego za bardziej podobne do ograniczonych praw rzeczowych aniżeli do własności⁸⁰⁰,

⁷⁹⁵ I SA/Wa 1563/10, LEX nr 794917.

⁷⁹⁶ G. Karaszewski, *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu cywilnego*, [w:] *Zarząd majątkiem wspólnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 57; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1985, s. 231.

⁷⁹⁷ J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki [w:] J. Gudowski, *Kodeks cywilny. Komentarz. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016, s. 417.

⁷⁹⁸ E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, s. 381.

⁷⁹⁹ P. Księżak [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1070; K. Górka [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Wyd. 7, Warszawa 2016, s. 397; M. Uliasz, *Czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Cz. I*, *Monitor Prawniczy* 2002, Nr 18, s. 828.

⁸⁰⁰ Por. J. Winiarz, *Kodeks cywilny z komentarzem*, Wyd. 2, Tom I, Warszawa 1989, s. 204; J. Ignatowicz, *System* ..., s. 552, 554.

wniosek ten powinien być oczywisty. Zmiana celu użytkowania wieczystego jest bowiem na tyle doniosłym zdarzeniem prawnym, że odpowiada obciążeniu nieruchomości ograniczonym prawem rzeczowym o zupełnie innej treści, a obciążanie nieruchomości należy już do czynności literalnie i jednoznacznie wymienionych w treści art. 18 pkt. 2 ust. 9 ppkt. a) u.s.g. jako poddanych kompetencji organu stanowiącego. Pozytywnie ocenić należy fakt, że powyższy pogląd zaczyna być dostrzegany i akceptowany również w najnowszym orzecznictwie. W wyroku wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 października 2016 r. stwierdzono: „Zmiana umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w zakresie sposobu korzystania z gruntu należącego do jednostki samorządu terytorialnego jest czynnością przekraczającą zwykły zarząd i nie mieści się w zwykłym gospodarowaniu nieruchomościami, a zatem zasady te winna ustalać rada gminy, a nie indywidualnie w każdej sprawie prezydent”⁸⁰¹. Dodać jedynie należy, że w razie braku uchwały określających zasady gospodarowania, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt. 9 ppkt. a) u.s.g. *in fine*, do czasu ustalenia tych zasad, zmiana umów użytkowania wieczystego winna być poprzedzona jednostkowymi uchwałami organu stanowiącego.

Zaprezentowana procedura zmiany umowy użytkowania wieczystego, wywiedziona z roli organu stanowiącego, która z kolei wynika z art. 18 pkt. 2 ust. 9 ppkt. a) u.s.g., nie jest pozbawiona oparcia. Niezależnie jednak od powyższych wywodów warto postulować jasne uregulowanie tego zagadnienia, chociażby w celu uniknięcia podejrzeń o dokonywanie wykładni rozszerzającej. Należy przy tym wyjaśnić, w których przypadkach organ wykonawczy powinien dokonywać korekty umowy uwzględniając opisany wyżej mechanizm odwoływania się do decyzji na poziomie organu stanowiącego. Nie każda zmiana sposobu korzystania z nieruchomości będzie na tyle istotna aby prowadziła do zmiany przeznaczenia. Odpowiedź kryje się w treści art. 240 k.c. Powinno to zatem następować wtedy, gdy już zaistniała lub ma zaistnieć taka zmiana sposobu korzystania, która spełniać będzie przesłankę „oczywistej sprzeczności” z dotychczasowym sposobem korzystania. Z całą pewnością jednak, wszczęcie procedury zmiany umowy (celu) należałoby rozpocząć na wniosek użytkownika wieczystego. Inne przypadki inicjowania tego trybu mogłyby być dopuszczalne jedynie wyjątkowo.

Wyżej zaprezentowane kontrowersje związane z dopuszczalnością zmian treści umów użytkowania wieczystego wyniknęły na kanwie wprowadzenia w Warszawie i Krakowie odpłatności za zmianę tych umów, pod rygorem odmowy zmian w razie nieuiszczenia

⁸⁰¹ II SA/Kr 613/16, LEX nr 2141455.

należności. Opłaty wprowadzano początkowo uchwałami organów stanowiących, a po wyroku wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 grudnia 2010 r.⁸⁰², zarządzeniami prezydentów miast, działających również jako starostowie w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa. W wyniku wieloletnich sporów, w kwestii tej ponownie wypowiedziały się sądy administracyjne. Jednoznacznie wskazano, że nałożenie opłat na użytkowników wieczystych oczekujących zmiany treści swoich umów w drodze indywidualnych aktów organów wykonawczych z zakresu administracji publicznej, czyli zarządzeń prezydenta/starosty, jest niedopuszczalne⁸⁰³. Sądy nie przesądziły jednak zagadnienia dopuszczalności opłat w ogóle, a jedynie formę rozstrzygnięć w jakich były one wprowadzane.

Z kolei w przytoczonym już orzeczeniu wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 października 2016 r., o ile słusznie wskazano organ stanowiący jako właściwy do wyrażenia zgody na zmianę umowy (celu), o tyle nie zajęto stanowiska co do odpłatności za tę zmianę. W ten sposób zaaprobowano tego rodzaju praktykę pod warunkiem, że zostanie ona usankcjonowana decyzją organu stanowiącego. Pogląd dopuszczający odpłatność za zmianę umowy użytkowania wieczystego jest jednak nie do zaakceptowania co najmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze, ze względu na uzależnianie konkretnego działania cywilnoprawnego od świadczenia pieniężnego, będącego w istocie opłatą za dobrą wolę⁸⁰⁴ organu władzy publicznej. Nie ulega zatem wątpliwości, że zapłata za zmianę umowy użytkowania wieczystego jest przysporzeniem na rzecz właściciela. Ważność takiej czynności uzależniona jest więc od istnienia, a co istotniejsze, od ważności prawnej przyczyny przysporzenia (*causa*)⁸⁰⁵. Zarówno istnienia jak i podstaw ważności dla tej czynności należałoby wobec tego poszukiwać w przepisach regulujących konstrukcję użytkowania wieczystego a takich, z uwagi na ściśle określoną normatywnie treść tego prawa rzeczowego, brak. Nie sposób doszukać się istnienia *causae* dla opłaty za zmianę umowy użytkowania wieczystego ani w k.c., ani w u.g.n.

Po drugie, brak *causae* powoduje również, że tego rodzaju praktyki podważają stabilność konstrukcyjną użytkowania wieczystego. Są one bowiem, z uwagi na brak związku

⁸⁰² I SA/Wa 1563/10, LEX nr 794917.

⁸⁰³ Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 16 marca 2016 r., II SA/Kr 847/15, LEX nr 2021953; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2015 r., I OSK 2071/15, LEX nr 2067882; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 2015 r., I OSK 2698/14, LEX nr 1771962; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 lipca 2014, I SA/Wa 1234/14, LEX nr 1492773.

⁸⁰⁴ Podobnego sformułowania używa Ł. Sanakiewicz, *Zmiana treści...*, s. 68.

⁸⁰⁵ A. Janas [w:] M. Habdas, M. Frasz, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, Warszawa 2018, s. 474.

z należnościami wynikającymi ze stosunku użytkowania wieczystego, faktycznym wprowadzeniem dodatkowych kosztów funkcjonowania tego prawa, co z ekonomicznego punktu widzenia obniża jego rynkową użyteczność. Jeśli akceptuje się pogląd o dopuszczalności zmiany treści użytkowania wieczystego poprzez zmianę umowy, wówczas czynność taka jest zwyczajnym zjawiskiem mogącym wystąpić podczas biegu użytkowania wieczystego i żadne dodatkowe opłaty nie znajdują oparcia w jakichkolwiek przepisach. Ewentualnie, *de lege ferenda* można by dopuścić późniejsze odzwierciedlenie opłaty za zmianę umowy w wysokości opłat rocznych. Ponadto, wprowadzanie opłat za zmianę umowy jako dodatkowych kosztów użytkowania wieczystego, podważa celowość tego prawa, ponieważ jego przeznaczenie mogłoby być dowolnie zmieniane, a jedynym warunkiem byłoby wniesienie stosownej opłaty. Podobnie, jak niestaranne aktualizacje opłat rocznych⁸⁰⁶, opłaty za zmianę umów stają się tylko kolejnym argumentem w dyskusji nad koniecznością likwidacji użytkowania wieczystego, co z kolei powoduje ostre reakcje tychże samych organów, które te opłaty wprowadzają⁸⁰⁷. Warto wreszcie podkreślić, że działania takie są wątpliwe także z punktu widzenia budowania zaufania obywateli do państwa. Mamy przecież do czynienia z nieruchomościami publicznymi. Przyjęcie proponowanego trybu dopuszczalności zmiany treści umowy użytkowania wieczystego, powinno więc pociągnąć za sobą jednoznaczne zastrzeżenie, że nie pociąga on za sobą skutków finansowych innych, aniżeli wynikających z konstrukcji użytkowania wieczystego określonej w k.c. i u.g.n.

Wysiłki dotyczące ujednolicenia problematyki zmiany umów użytkowania wieczystego podejmowane przez samorządy, już same w sobie dowodzą, że przypadki realizacji innych celów niż wynikających z umów użytkowania wieczystego nieruchomości nie są odosobnione i występują w obrocie. Istnieje więc potrzeba jednoznacznego uregulowania tej materii na poziomie ustawowym. Organ wykonawczy posiadając stanowisko organu stanowiącego co do zgody na zmianę treści umowy, miałby pewniejszą pozycję wobec użytkownika wieczystego korzystającego z nieruchomości w sposób oczywiście sprzeczny z jej pierwotnym przeznaczeniem. Sprzeczność ta choć oczywista, nie zawsze musi powstać w wyniku negatywnej oceny działań użytkownika wieczystego zwłaszcza, że użytkowanie wieczyste trwa przez wiele dziesięcioleci. W tak długim czasie nie sposób wykluczyć przypadków, w których zmiana treści użytkowania wieczystego będzie uzasadniona dla obu stron umowy. Stąd zmiana treści umów użytkowania wieczystego nieruchomości powinna być wynikiem wspólnej decyzji organów jednostki samorządu terytorialnego, a nie jedynie

⁸⁰⁶ Szerzej poniżej, rozdział 8, pkt. 8.2, s. 289.

⁸⁰⁷ M. Stec, *Omówienie do wyroku ...*, s. 5.

organu wykonawczego. Analogicznie, w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa, wypowiadałby się starosta i wojewoda. Zasadność takich decyzji podlegałaby wówczas ocenie powyższych organów z punktu widzenia politycznego, co wydaje się już możliwe do zaakceptowania. Przeznaczenie nieruchomości publicznych jest bowiem związane ze szczególną funkcją społeczną ich własności⁸⁰⁸ i jako takie, w ramach oceny gospodarki mieniem publicznym byłoby już domeną ogółu obywateli w akcie wyborczym. W takiej konstrukcji zmiany treści praw użytkowania wieczystego nie budziłyby już wątpliwości z punktu widzenia dopuszczalności czy skuteczności prawnej, gdyż byłyby jednoznacznie uregulowane.

Wbrew stanowisku M. Gdesza⁸⁰⁹, zaakceptowanie dopuszczalności zmiany umowy użytkowania wieczystego w czasie jego trwania, wytrąca również argument jakoby użytkowanie wieczyste miało pełnić jedynie funkcję fiskalną zmierzającą do drenowania kieszeni obywateli przez źle zarządzane gminy⁸¹⁰. Prawo to staje się bowiem elastycznym instrumentem realizacji celów gospodarczych zamierzonych przez publicznych właścicieli, mogącym w formalnie sankcjonowany sposób dostosowywać się do coraz szybciej zmieniających się realiów współczesnego rynku. Dodatkowo, całość procedury prowadzącej do zmiany umowy użytkowania wieczystego nieruchomości zachodziłaby z możliwie najszerszym zachowaniem transparentności działań władz publicznych i minimalnym obciążeniem pewności tego prawa.

Warto też zwrócić uwagę, że sformalizowanie trybu zmiany treści umowy w zakresie przeznaczenia użytkowania wieczystego, wychodziłoby naprzeciw wyzwaniom współczesnego obrotu. W praktyce bowiem przypadki rozwiązania użytkowania wieczystego, zwłaszcza już zainwestowanych nieruchomości są rzadkością. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, że rozwiązywanie użytkowania wieczystego istnieje jedynie teoretycznie. Jeśli bowiem na nieruchomości znajduje się już budynek, często o wartości wielokrotnie przekraczającej wartość gruntu, potencjalne rozwiązanie użytkowania wieczystego prowadziłoby do niezmiernie skomplikowanego, a przede wszystkim długotrwałego sporu sądowego, którego przedmiotem byłoby rozliczanie nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego, opłat rocznych oraz dowodzenia oczywistości sprzeczności korzystania z gruntu z przeznaczeniem. Skutkowałoby to wieloletnim wyłączeniem nieruchomości z obrotu, co nie jest korzystne ani dla właściciela, ani dla użytkownika

⁸⁰⁸ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 194.

⁸⁰⁹ M. Gdesz [w:] R. Krupa - Dąbrowska, *Cel użytkowania ...*

⁸¹⁰ R. Strzelczyk, *O kontrowersjach wokół losu prawnego odrębnej własności lokali po upływie terminu, na który ustanowione zostało użytkowanie wieczyste gruntu związane z tą własnością*, Rejent 2015, Nr 6, s. 33.

wieczystego. Stąd też, publiczni właściciele niechętnie decydują się na wystąpienie z żądaniem rozwiązania użytkowania wieczystego. Zmiany uwarunkowań rynkowych zachodzą obecnie bardzo szybko i wprowadzenie trybu zmiany przeznaczenia użytkowania wieczystego w skład jego normatywnej treści, rozwiązałoby wskazane problemy praktyczne, a żądania rozwiązania użytkowania wieczystego ograniczyłyby się do rzeczywistych przypadków oczywistej sprzeczności, w rozumieniu ukształtowanym według przywołanego wyżej orzecznictwa (s. 149).

Rozdział 6

Wykorzystanie użytkowania wieczystego w realizacji celów publicznych

6.1 Cele publiczne

Po omówieniu przeznaczenia, będącego elementem użytkowania wieczystego stanowiącym istotę jego celowości, należy zidentyfikować konkretne cele, które z punktu widzenia tematu niniejszej pracy przemawiają za utrzymaniem użytkowania wieczystego w polskim prawie i są możliwe do osiągnięcia właśnie przy wykorzystaniu tego prawa. Nie wymagają rozważenia poszczególne tryby zbywania nieruchomości poprzez ich oddanie w użytkowanie wieczyste, ponieważ zagadnienie to jest wystarczająco zbadane m.in. w licznych komentarzach do u.g.n. przywoływanych w pracy⁸¹¹. Rozpoczynając rozważania na temat zastosowań użytkowania wieczystego, trzeba zatrzymać się na chwilę nad charakterem celów realizowanych przez władze publiczne.

Nie należy mylić pojęć interesu, zadań i celów publicznych. Interes publiczny to pojęcie najszersze⁸¹². Stanowi ono klauzulę generalną, która pojawiała się w polskim prawodawstwie już w okresie międzywojennym i ewoluowała, przenikając się z takimi pojęciami jak: interes ogółu, interes społeczny, czy użyteczność publiczna⁸¹³. Według A. Agopszowicza, interes publiczny to korzyści materialne i niematerialne odnoszone przez członków danej społeczności z tytułu przynależności do niej⁸¹⁴. Jest to interes całego społeczeństwa względnie wielu niezindywidualizowanych podmiotów traktowanych wspólnie jako jeden. Działanie w interesie publicznym to realizacja określonych, legitymowanych

⁸¹¹ Zob. też: A. Maziarz, *Obrót prawny nieruchomościami*, Warszawa 2011, s. 111 - 115; R. Padrak, *Sprzedaż nieruchomości samorządowych i skarbu państwa na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Wrocław 2010; J. Jagoda, D. J. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 109 - 132; R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 276 - 296; B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2008, s. 129 - 140; R. Padrak, *Sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych po zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 2005, Nr 5; M. Wolanin, *Przetarg na nieruchomości stanowiące własność publiczną, cz. II*, *Nieruchomości* 2004, Nr 10; tenże: *Zbywanie nieruchomości stanowiących własność publiczną w drodze rokowań*, *Nieruchomości* 2004, Nr 12; K. Szczepański, *Dochody z majątku samorządów*, Warszawa 1999, s. 7 - 15; E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami...*, s. 102 - 220.

⁸¹² Ż. Skrenty, *Wywłaszczenie jako ostateczny instrument pozyskania nieruchomości dla realizacji celów publicznych*, *Studia Lubuskie* 2012, T. VIII, s. 168.

⁸¹³ M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 83 - 93.

⁸¹⁴ A. Agopszowicz (red.), *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 242 - 243.

interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci⁸¹⁵. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że wszelka działalność właściwych podmiotów publicznych jest wykonywana w interesie publicznym⁸¹⁶, a jedynie niektóre jej sfery mają charakter zadań publicznych oraz skonkretyzowanych celów publicznych w rozumieniu art. 6 u.g.n.⁸¹⁷ Zadania publiczne zawierają się w kategorii interesu publicznego, ale wynikają literalnie z przepisów prawa materialnego i ustrojowego⁸¹⁸. Typowym przykładem zadania publicznego nie będącego jeszcze celem publicznym jest wspomniany już wyżej obowiązek zorganizowania przez gminę targowisk i hal targowych (art. 7 ust. 1 pkt 11 u.s.g.).

Cel publiczny definiuje W. Jakimowicz porównując go bezpośrednio do interesu publicznego. Również w jego ocenie interes publiczny jest pojęciem szerszym niż cel⁸¹⁹. Wynika on nie tylko z norm konstytucyjnych, ale także z zadań administracji. Zadania te to normatywne określenie zachowań aparatu administracji koniecznych do urzeczywistniania określonego celu państwa za pomocą wyznaczonych środków i form działania. Jest to normatywne zobowiązanie administracji do realizacji wytyczonego celu państwa przez stosowanie wyznaczonych środków. Właściwe podmioty publiczne są przy tym wyposażone w kompetencje służące do realizacji ich zadań. Właśnie realizacja zadań (ogólnej kompetencji) wymaga istnienia przepisu ustawy szczególnej, który określi zakres kompetencji i powiąże go jednoznacznie z konkretnym organem. Zatem w sytuacjach, w których ustawodawca chce ukierunkować działania administracji na osiągnięcie konkretnego celu rozumianego jako pożądaný wynik działania w postaci zrealizowania interesu publicznego, to powinien *expressis verbis* określić ten cel w ustawie, nazywając go finalnie celem publicznym⁸²⁰. Materializacją normatywną tego kryterium jest treść art. 6 u.g.n. zawierająca podstawowy katalog celów publicznych⁸²¹. Najistotniejszą konsekwencją tej regulacji jest jednoznaczne wskazanie przypadków, w których możliwe jest wyłączenie nieruchomości. Niemożność wyłączenia gdy działania właściwych podmiotów publicznych są

⁸¹⁵ Zamiast wielu zob.: M. Arwid, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006, s. 25.

⁸¹⁶ M. Krassowska, A. Łukaszevska, J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2003, s. 35 - 37.

⁸¹⁷ M. J. Nowak, *Doprecyzowanie celu publicznego w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, Świat Nieruchomości 2013, Nr 2, s. 65.

⁸¹⁸ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych (zarys problematyki)*, Państwo i Prawo, 1993, Nr 5, s. 5.

⁸¹⁹ Tak też: J. Krech, *Cel publiczny jako przesłanka dopuszczalności wyłączenia*, Ius Novum 2009, Nr 4, s. 36; odwrotnie uważa M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 24.

⁸²⁰ W. Jakimowicz, *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 104.

⁸²¹ Dodatkowe cele publiczne są także określone w innych ustawach np.: w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2062), ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 552) czy ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1812).

dokonywane jedynie „w interesie publicznym”, lecz nie są celami publicznymi, nie budzi wątpliwości.

W art. 6 u.g.n. stworzono zamknięty katalog celów publicznych, choć pozornie, co innego mogłoby wynikać z treści pkt. 10 tego przepisu, zgodnie z którym oprócz celów wymienionych w pkt. 1 - 9d, celami publicznymi są także inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach. Wynika stąd jednak, że cele publiczne niewymienione w u.g.n. mogą wynikać wyłącznie z innych przepisów rangi ustawowej, co jednoznacznie czyni zbiór celów publicznych, zbiorem zamkniętym⁸²². Judykatura także stoi na stanowisku, że art. 6 u.g.n. zawiera listę celów publicznych, która nie może zostać poszerzona w drodze wykładni. W katalogu tym znajdują się, co prawda pewne możliwości interpretacyjne, takie jak klauzula obronności państwa czy bezpieczeństwa publicznego, jednak i one muszą one być tłumaczone w sposób ścisły, opierając się na przepisach innych ustaw, zgodnie z *ratio legis* art. 6 u.g.n., którym jest stworzenie wyraźnie oznaczonej liczby celów publicznych⁸²³. W art. 6 u.g.n. zawarto zatem zamknięty katalog celów publicznych⁸²⁴ a te, które nie są w nim ujęte ale wynikające z innych ustaw, aby otrzymać ten status oraz przywilej możliwości wywłaszczenia nieruchomości w celu jego realizacji, muszą być w treści tych aktów literalnie wymienione. Możliwość poszerzenia katalogu celów publicznych przyznano więc wyłącznie ustawodawcy, a nie władzom publicznym⁸²⁵.

Niezależnie od powyższych rozważań, oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste może służyć zarówno realizacji celów publicznych jak i osiągnięciu zadań przynależnych państwu tytułem obowiązku działania w interesie publicznym⁸²⁶. Nie każde zadanie czy działanie w interesie publicznym będzie celem publicznym (np. nabywanie gruntów z przeznaczeniem pod zorganizowaną działalność inwestycyjną w ramach specjalnych stref ekonomicznych nie jest celem publicznym, lecz jest zadaniem publicznym). Natomiast realizacja tych celów publicznych, które wynikają ze ściśle określonego katalogu art. 6 u.g.n. jest jednym z najbardziej doniosłych argumentów przemawiających za

⁸²² M. Szalewska, *Wywłaszczenie ...*, s. 101 - 102.

⁸²³ Np. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., II SA/Bk 288/10, LEX 737343 a także, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2008 r., II OSK 548/07, LEX 503449.

⁸²⁴ M. Stawecki, *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wywłaszczenia nieruchomości*, *Annales. Etyka w życiu gospodarczym* 2012, vol. 15, s. 223.

⁸²⁵ M. Habdas, *Fundamental premises of land expropriation in Poland* [w:] B. Hoops, E. Marais, H. Mostert, J. Sluysman, L. Verstappen, *Rethinking Expropriation Law I, Public Interest in Expropriation*, Haga 2016, s. 316.

⁸²⁶ Tak: J. Cymerman, *Lokalna polityka gospodarki nieruchomościami w kreowaniu wartości nieruchomości*, *Studia ekonomiczne*, Katowice 2013, nr 144, cz. 2, s. 207 - 211.

zasadnością utrzymania i rozwoju użytkowania wieczystego nieruchomości w polskim systemie prawnym.

Wraz ze zmianą systemu gospodarczego w Polsce, poszerzył się zakres współlistnienia administracji publicznej, podmiotów publicznych prowadzących działalność gospodarczą oraz podmiotów niepublicznych. W konsekwencji pojawiło się zjawisko współdziału wszystkich tych podmiotów w realizowaniu zadań publicznych. Przybiera ono różnorakie formy: przekazywania zadań publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych lub dopuszczania ich do realizowania tych zadań, prywatyzacji kapitałowej, prywatyzacji związanej z przekazywaniem zadań i funkcji publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych czy podejmowania przedsięwzięć publiczno-prywatnych⁸²⁷. Częstokroć podmioty prywatne korzystają w tych działaniach w całości ze środków niepublicznych⁸²⁸. Tym samym podmiotami realizującymi cele publiczne przestały być wyłącznie te, które stanowiły ogniwa struktury organizacyjnej administracji publicznej⁸²⁹, względnie osoby prawne nabywające wywłaszczane nieruchomości jedynie w imieniu i na rzecz właściwego podmiotu publicznego. W ten sposób, ponieważ wywłaszczenie może następować jedynie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, częstokroć te specyficzne osoby prawne stają się rodzajem pośredników między wywłaszczanym, a podmiotem realizującym konkretny cel publiczny. Precyzując, najpierw publiczny właściciel nabywa własność nieruchomości poprzez wywłaszczenie, a następnie staje przed koniecznością zadysponowania nią na rzecz podmiotu realizującego cel publiczny.

W takich sytuacjach użytkowanie wieczyste spełniać może funkcję, której trudno nie dostrzec i to na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony pozwala ono Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego poprzez odpowiednie ukształtowanie treści umowy, uniknąć negatywnych skutków niezrealizowania przez użytkownika wieczystego celu wywłaszczenia. Z drugiej strony, chroni także interes byłego właściciela (lub jego spadkobiercy), po którego stronie w razie niezrealizowania celu wywłaszczenia powstaje roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (art. 136 u.g.n.).

Rozporządzenie nieruchomością wywłaszczoną z przeznaczeniem na cel publiczny, gdy realizującym ten cel będzie podmiot niebędący Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego jest dyskusyjne w literaturze i w tej kwestii rysują się dwa

⁸²⁷ Ż. Skrenty, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako rodzaj prywatyzacji i sposób realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Studia Lubuskie 2010, T. VI, s. 259.

⁸²⁸ T. Grossman, *Pojęcie inwestycji celu publicznego w dziedzinie łączności*, Państwo i Prawo 2005, z. 9, s. 83.

⁸²⁹ K. Tomaszewski, *Prywatyzacja realizacji celów publicznych określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Poznań 2012, s. 94.

zasadnicze poglądy. Zdaniem M. Wolanina⁸³⁰, możliwe jest oddanie nieruchomości wyłączonej w użytkowanie wieczyste, albo trwałe wyzbycie się nieruchomości poprzez przeniesienie jej własności na inny podmiot. Stanowisko przeciwne prezentuje T. Woś odmawiając prawa do przeniesienia własności lub ustanowienia na niej użytkowania wieczystego na rzecz podmiotu realizującego cel publiczny, z uwagi na nieodwracalność takiej czynności w przypadku ewentualnego aktywizowania się roszczenia o zwrot nieruchomości. Autor ten podnosi, iż nie jest dopuszczalny zwrot nieruchomości, gdy ta nie stanowi własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁸³¹, a więc prawa byłych właścicieli nieruchomości uprawnionych do zwrotu nieruchomości nie są należycie chronione.

Istotnie, zwrot w naturze nie będzie możliwy w przypadku nieruchomości nabytych na cel publiczny i sprzedanych bądź oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem wejścia w życie u.g.n. (1 stycznia 1998 r.), gdyż znajdzie tu zastosowanie art. 229 u.g.n. zgodnie z którym, niezależnie od tego czy cel wyłączenia został zrealizowany czy nie, roszczenie o zwrot nie przysługuje. W tej sytuacji uprawnienie do żądania zwrotu wyłączonej nieruchomości wygasa, a ewentualne toczące się postępowanie administracyjne w tym przedmiocie musi zostać umorzone, ponieważ odpadł cel tego postępowania. Celem art. 229 u.g.n. jest bowiem ochrona właścicieli i użytkowników wieczystych, którzy nabyli swoje prawa przed wejściem w życie ustawy.

Ochrona ta obejmuje jedynie właścicieli i użytkowników wieczystych, nie występuje natomiast gdy nieruchomość jest jedynie obciążona innymi ograniczonymi prawami rzeczowymi lub jest przedmiotem stosunków obligacyjnych⁸³². Te ostatnie, zgodnie z art. 138 ust. 2 u.g.n. wygasają wraz z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie wyłączonej nieruchomości stała się ostateczna⁸³³. W przypadkach zastosowania art. 229 u.g.n. byłym właścicielom lub ich spadkobiercom przysługiwać może jedynie odszkodowanie⁸³⁴, z zastrzeżeniem ustawowych terminów przedawnienia jego

⁸³⁰ Zob. M. Wolanin [w:] W. Jaworski, A. Prusarczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa...*, s. 805.

⁸³¹ T. Woś, *Wyłączenie...*, s. 62.

⁸³² E. Klat - Górka, *Zwrot nieruchomości wyłączonej według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, Rejent 1999, Nr 2, s. 155.

⁸³³ M. Habdas, *Wybrane wyzwania związane ze zwrotem wyłączonych nieruchomości* [w:] M. Fras, P. Ślęzak (red.), *Prawo prywatne wobec wyzwań współczesności. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Ogiegle*, Warszawa 2017, s. 141.

⁸³⁴ Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z 15 września 2015, III CZP 107/14, LEX nr 1789153; wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2014, V CSK 384/13, LEX nr 1466215.

dochodzenia⁸³⁵. Odszkodowanie, jako właściwy w takich przypadkach sposób naprawienia szkody potwierdzono także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁸³⁶.

Inna sytuacja wystąpi gdy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, ale po 1 stycznia 1998 r. Zgodnie z art. 137 ust. 1 pkt. 1 i 2 u.g.n. nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Należy wówczas wyróżnić kilka możliwych sytuacji.

Pierwsza dotyczyć będzie przypadków, gdy wywłaszczenie, czyli pozyskanie nieruchomości do zasobu, miało miejsce przed wejściem w życie u.g.n. (1 stycznia 1998 r.), a więc przed wprowadzeniem do systemu prawnego terminów z art. 137 ust. 1 pkt. 1 i 2 u.g.n. W takich wypadkach jeśli zbywana nieruchomość⁸³⁷ została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia i cel ten zrealizowano, wprowadzie z przekroczeniem któregośkolwiek z terminów (7 i 10 lat), ale najpóźniej do 22 września 2004 r.⁸³⁸, to jeśli do tej daty nie złożono wniosku o zwrot, ewentualne późniejsze roszczenie o zwrot nie przysługuje. Jest to konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2014 r.⁸³⁹ zgodnie z którym, ocena zbędności nieruchomości na cel określony w wywłaszczeniu poprzez pryzmat terminów wskazanych w art. 137 ust. 1 u.g.n. nie odnosi się do wywłaszczenia dokonanego przed wprowadzeniem ich do systemu prawnego. Terminy te zaczęły obowiązywać: 7-letni z dniem wejścia w życie u.g.n., czyli z dniem 1 stycznia 1998 r. oraz 10-letni, z dniem 22 września 2004 r. (art. 1 pkt 89 lit. a i art. 19 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami i zmianie niektórych innych ustaw)⁸⁴⁰. Przed tymi datami, obowiązujące przepisy nie przewidywały żadnych okresów dotyczących realizacji celu publicznego na wywłaszczonej nieruchomości, ponieważ ustawy poprzedzające u.g.n. nie uzależniały uznania nieruchomości za zbędną od upływu jakiegokolwiek terminu⁸⁴¹. W przypadku gdy cel wywłaszczenia nieruchomości nabytej przed 1 stycznia 1998 r.

⁸³⁵ Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 21 czerwca 2017, IX Ca 178/17, LEX nr 2346182; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 13 października 2016, I ACa 1094/15, LEX nr 2278177.

⁸³⁶ M. Habdas, *Wybrane wyzwania...*, s. 145.

⁸³⁷ Zgodnie z art. 4 pkt 3b u.g.n., poprzez zbycie nieruchomości należy rozumieć przeniesienie jej własności lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste.

⁸³⁸ Data nowelizacji u.g.n. wprowadzająca 10 letni termin.

⁸³⁹ P 38/11, OTK-A 2014/3/31.

⁸⁴⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492.

⁸⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 października 2017, I OSK 3475/15, LEX nr 2429435.

zrealizowano po 22 września 2004 i później złożono wniosek o zwrot, żądanie to będzie zasadne⁸⁴².

Kolejna sytuacja występuje, gdy wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne, poza przypadkami wynikającymi ze szczególnych uregulowań (tzw. specustaw), są już dokonywane w oparciu o obowiązujące przepisy u.g.n. Stosowanie terminów realizacji celu wywłaszczenia wynikających z art. 137 ust. 1 u.g.n. jest już bezwzględnie konieczne, pod rygorem pojawienia się wniosku zwrotowego w razie ich przekroczenia. W praktyce mogą wystąpić dwa rodzaje stanów faktycznych, w przypadku zaistnienia przesłanek zbędności (przekroczenie terminów z art. 137 ust. 1 u.g.n. lub odstąpienie od realizacji celu wywłaszczenia) i złożenia wniosku o zwrot. Pierwszy przypadek pojawi się jeśli podmiotem realizującym cel publiczny był Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego czyli podmioty na rzecz których nastąpiło wywłaszczenie. W tej sytuacji, jeśli okaże się, że nieruchomość stała się zbędna, zwrot nieruchomości w naturze będzie możliwy, ponieważ nieruchomość pozostaje w zasobach tych podmiotów. Jeśli jednak cel wywłaszczenia miał realizować inny podmiot, w tym niepubliczny, przeniesienie własności nieruchomości uniemożliwi ewentualny zwrot, a co za tym idzie, spowoduje odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Zastosowanie użytkowania wieczystego jako prawa do nieruchomości, którą publiczny właściciel rozporządza w celu realizacji celu publicznego przez inny podmiot, zamiast przeniesienia własności, będzie korzystniejszą alternatywą. Celowość użytkowania wieczystego stanie się bowiem elementem kontroli realizacji celów publicznych przez podmioty realizujące cele publiczne. Oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wywłaszczonej z przeznaczeniem na cel publiczny, zamiast przeniesienia własności, daje właścicielowi możliwość określenia w umowie przeznaczenia odpowiadającego zakładanemu celowi publicznemu, a dodatkowo zastrzeżenie obowiązku jego realizacji w terminach wynikających z art. 137 ust. 1 u.g.n. Ewentualne niewywiązanie się przez użytkownika wieczystego z tak określonych warunków umowy, pozwala właścicielowi rozwiązać umowę, bez konieczności zwrotu nakładów poniesionych przez realizującego cel publiczny, jako dokonanych niezgodnie z celem określonym w umowie (art. 33 ust. 2 zd. 3 u.g.n.), którym w tym wypadku był cel wywłaszczenia.

Okoliczność ta jest istotna ponieważ, jeśli nieruchomość po wywłaszczeniu została częściowo lub całkowicie zagospodarowana, zmiany te wpływają na jej wartość⁸⁴³.

⁸⁴² M. Habdas, *Wybrane wyzwania ...*, s. 137 - 138.

⁸⁴³ M. Habdas, *Wybrane wyzwania ...*, s. 146.

Ustawodawca wymaga bowiem, aby w razie zwrotu nieruchomości były właściciel zwrócił otrzymane przy wywłaszczeniu odszkodowanie, zwaloryzowane na dzień zwrotu (art. 136 ust. 3 zd. 3, art. 140 ust. 1 i 2 u.g.n.). Odszkodowanie to, wskutek zmian wartości nieruchomości w wyniku działań podjętych po wywłaszczeniu należy powiększyć lub pomniejszyć o kwotę różnicy wartości określonej na dzień zwrotu (art. 140 ust. 4 u.g.n.). Dokonujący wyceny nieruchomości dla potrzeb zwrotu rzeczoznawca majątkowy określa więc dwie wartości: wartość rynkową przy uwzględnieniu stanu nieruchomości z dnia wywłaszczenia oraz wartość rynkową według stanu z dnia zwrotu. Skutków zmian wynikających ze zmiany przeznaczenia w m.p.z.p. i otoczeniu nieruchomości, nie uwzględnia się (art. 140 ust. 4 zd. 2 u.g.n.). Co ważne, w judykaturze podkreśla się, że obliczając wartość rynkową nieruchomości, nie uwzględnia się wzrostu jej wartości spowodowanego działaniami, które nie były związane z celem wywłaszczenia⁸⁴⁴. A więc w razie pojawienia się żądania zwrotu nieruchomości, która wskutek zaniechania wykonania umowy użytkowania wieczystego przez podmiot realizujący cel publiczny stała się zbędna na cel wywłaszczenia, publiczny właściciel rozwiązując umowę przywróci do zasobu nieobciążoną nieruchomość. Przeniesienie własności wywłaszczonej nieruchomości spowoduje natomiast, że zwrot w naturze będzie niemożliwy, a Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego będzie zmuszona wypłacić byłemu właścicielowi odszkodowanie. W przypadku użytkowania wieczystego, zwrot w naturze bez konsekwencji finansowych dla publicznego właściciela będzie możliwy, ponieważ przeznaczeniem nieruchomości było realizowanie celu publicznego, a w razie niewywiązania się z umowy, właściciel ją rozwiąże.

Należy jeszcze wspomnieć o niekonsekwencji ustawodawcy, kształtującego zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczanych na podstawie u.g.n. W treści art. 136 u.g.n. uprawnienie do żądania zwrotu przysługuje, jeśli nieruchomości nie zostały wykorzystane na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej. Przepis ten nie znalazł się jednak w katalogu norm wymienionych w art. 216 u.g.n., który nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących zwrotów nieruchomości wywłaszczonych, także w odniesieniu do nieruchomości nabytych w drodze umów cywilnoprawnych, ale zawartych przy wywłaszczeniach dokonywanych pod rządami ustaw wywłaszczeniowych poprzedzających u.g.n. Tym samym,

⁸⁴⁴ *Ibidem*, s. 147; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lipca 2016, I OSK 205/16, LEX nr 2100576; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 stycznia 2015, I OSK 1323/13, LEX nr 769174; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 czerwca 2014, II SA/Gl 1711/13, LEX 1507665; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 lutego 2014, I OSK 1727/12, LEX nr 1494701; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 maja 2012, I OSK 816/11, Legalis 563427; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 28 września 2011, II SA/Ke 482/11, Legalis 396547; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 7 lipca 2010, II SA/Kr 579/10, Legalis 261983.

w razie niezrealizowania celu wywłaszczenia, możliwy byłby zwrot nieruchomości wywłaszczonej na podstawie decyzji wywłaszczeniowej, a niemożliwy, nieruchomości nabytej w drodze umowy, zawartej w wyniku negocjacji przed wywłaszczeniem. Zagadnienie to już wcześniej dostrzegła M. Habdas, słusznie podnosząc, że nabycie nieruchomości, wprawdzie w drodze umowy cywilnoprawnej, ale zawartej pod presją mającego nastąpić wywłaszczenia w trybie administracyjnym, nie jest zwyczajną umową powszechnie występującą w obrocie, lecz zawieraną w warunkach zagrożenia przyszłym odjęciem własności w razie niedojścia tej umowy do skutku. Stąd wyłączenie możliwości zwrotu, w razie niezrealizowania celów wywłaszczenia na nieruchomościach nabytych w trybie umownym, narusza uprawnienia do żądania zwrotu przysługujące byłym właścicielom nieruchomości nabytych, a niewykorzystanych na cele wywłaszczenia⁸⁴⁵.

Problem ten został zauważony dopiero przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 12 grudnia 2017 r.⁸⁴⁶ stwierdził, że art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy zawartej w wyniku negocjacji przed mającym nastąpić wywłaszczeniem, gdy nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Skrajnym przypadkiem rozporządzenia nieruchomością wywłaszczoną może być także jej zbycie, nawet przed upływem terminów z art. 137 ust. 1 u.g.n., lecz z zupełnie innym przeznaczeniem. W tej sytuacji wydaje się oczywistym, że obowiązkiem właściciela powinno być przed rozporządzeniem nieruchomością, zawiadomienie byłego właściciela o możliwości zwrotu nieruchomości, która *de facto* stała się zbędna na cel wywłaszczenia (art. 136 ust. 2 u.g.n.), nawet jeśli nie upłynęły jeszcze terminy z art. 137 ust. 1 u.g.n. Dopiero jeśli zgodnie z art. 136 ust. 1 u.g.n. poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot w terminie 3 miesięcy od zawiadomienia o takiej możliwości (art. 136 ust. 5 u.g.n.), rozporządzenie nieruchomością wywłaszczoną na inny niż publiczny cel, stanie się możliwe.

Oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na realizację celu publicznego, wydaje się więc rozwiewać obawy T. Wosia, co do uniemożliwienia zwrotu nieruchomości, która wskutek niezrealizowania tego celu stała się zbędna. Z kolei pogląd M. Wolanina, dopuszczający nawet przeniesienie własności wywłaszczonej nieruchomości na

⁸⁴⁵ M. Habdas, *Wybrane wyzwania ...*, s. 139 - 140.

⁸⁴⁶ SK 39/15, LEX nr 2405345.

rzecz podmiotu realizującego cel publiczny, wydaje się bardziej zasadny, ale nie jest pozbawiony niedoskonałości, zwłaszcza w warunkach „prywatyzacji” realizacji celów publicznych. Po pierwsze, nie sposób postulować dysponowania wywłaszczonymi nieruchomościami jedynie w oparciu o stosunki zobowiązaniowe⁸⁴⁷. Realizacja celów publicznych często wiąże się przecież z zabudową wywłaszczonych nieruchomości. Wszelkie nakłady na gruntach używanych w oparciu o prawa obligacyjne lub nawet ograniczone prawa rzeczowe z definicji podlegają zasadzie akcesji ze wszystkimi jej konsekwencjami. Poza tym, w obecnych warunkach rynkowych mocno utrudnione byłoby finansowanie inwestycji przy pomocy zabezpieczonego hipoteką kredytu. Po drugie, przyjęcie niedopuszczalności zbywania nieruchomości inwestorom celu publicznego stawiałoby pod znakiem zapytania sens istnienia licznych przepisów u.g.n., normujących te zagadnienia (art. 13 ust. 2, art. 37 ust. 2, pkt. 13, 14, 15; art. 37 ust. 3, zd. 1 u.g.n.).

W literaturze rozważano szereg możliwości przenoszenia własności nieruchomości w celu realizacji celów publicznych, z jednoczesnym zabezpieczeniem możliwości powrotu tej własności do wywłaszczającego, na wypadek niezrealizowania tych celów. M. Wolanin jako instrument kontroli realizacji celu publicznego w obliczu ewentualnej możliwości zwrotu nieruchomości proponuje stosowanie przeniesienia własności, poprzez darowiznę nieruchomości na cele publiczne w trybie art. 13 ust. 1a i 2 u.g.n.⁸⁴⁸ Darowizna może być bowiem odwołana w przypadku nierealizowania jej celu, a własność powróci wówczas do pierwotnego właściciela. Jest to właściwa droga rozporządzeń nieruchomościami wywłaszczonymi, ale pomiędzy podmiotami prawa publicznego⁸⁴⁹, gdzie wyegzekwowanie ewentualnego odwołania darowizny w razie niezrealizowania celu publicznego jest łatwiejsze, z uwagi na osobę właściciela, którym jest właściwy podmiot publiczny. Natomiast w przypadkach, w których realizującymi cele publiczne są podmioty niepubliczne, zabezpieczenie powrotu własności nieruchomości do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego powinno być mocniejsze, ponieważ własność nieruchomości wywłaszczonej wypływa poza krąg mienia publicznego. Wydaje się, że w tym celu, aby mocniej zabezpieczyć możliwość cofnięcia skutków darowizny na wypadek niezrealizowania celu, należałoby równolegle z przeniesieniem własności poprzez darowiznę na cel publiczny, ujawniać w dziale III księgi wieczystej roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości z powrotem na darczyńcę (art. 16 ust. 2 pkt. 2 u.k.w.h.), na wypadek niezrealizowania celu

⁸⁴⁷ T. Woś, *Wywłaszczanie...*, s. 62.

⁸⁴⁸ M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce...*, s. 685 - 686.

⁸⁴⁹ M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 50.

darowizny (czyli celu wyłączenia). Wpis taki stanowiłby ostrzeżenie dla każdego kolejnego nabywcy nieruchomości darowanej na cel publiczny, gdyby miało dojść do dalszych rozporządzeń między obdarowanym, a innymi osobami.

Niestety, konstrukcja taka istotnie ograniczałaby możliwości realizacji przez obdarowanego celu publicznego, albowiem w praktyce rynkowej, ujawnienie wspomnianego roszczenia w dziale III księgi wieczystej, właściwie eliminuje możliwość finansowania inwestycji za pomocą kredytu bankowego zabezpieczonego hipoteką. Udzielenie bowiem przez bank komercyjny kredytu zabezpieczonego hipoteką na nieruchomości, której księga wieczysta zawierałaby powyższy wpis jest mało prawdopodobne. Ponadto, odwołanie darowizny nieruchomości wcześniej wyłączonej, rodzić może poważne skutki finansowe dla budżetów, wynikające z konieczności rozliczenia nakładów poniesionych na nieruchomości przez obdarowanego po darowiźnie, co z pewnością odbywałoby się na drodze sporu sądowego.

W doktrynie G. Bieniek i G. Matusik rozważają również zastosowanie konstrukcji darowizny nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ale obciążonej poleceniem, w celu zabezpieczenia realizacji celu publicznego. Jednocześnie, Autorzy ci słusznie zauważają, że z punktu widzenia ochrony ewentualnego uprawnienia do zwrotu nieruchomości, rozwiązanie to jest bezużyteczne. W przepisach kodeksu cywilnego brak jest bowiem podstawy do odwołania darowizny z powodu niewykonania polecenia. Możliwość taką przewiduje art. 13 ust. 2 u.g.n. jedynie, gdy darowizna nieruchomości nastąpiła na określony cel publiczny. Choć dopuszczalne jest nałożenie na obdarowanego obowiązku określonego działania lub zaniechania, nie można nałożyć nań obowiązku przeniesienia własności nieruchomości z powrotem na darczyńcę w wyniku niewykonania polecenia⁸⁵⁰. Tym samym, nawet gdyby teoretycznie zakładać obowiązek świadczenia pieniężnego na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w przypadku niezrealizowania celu wyłączenia, nie korespondowałoby to z uprawnieniem byłego właściciela do otrzymania w pierwszej kolejności zwrotu nieruchomości, a nie odszkodowania. Tej drugiej formy nie przewiduje zresztą u.g.n. Jej pojawianie się w indywidualnych sprawach jest dopiero konsekwencją wystąpienia deliktu⁸⁵¹ wynikającego z naruszenia przepisów u.g.n., a nie z treści samych jej przepisów.

⁸⁵⁰ G. Bieniek, G. Matusik [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce ...*, s. 141.

⁸⁵¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2014, V CSK 384/13, LEX nr 1466215; Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 13 października 2016, I ACa 1094/15, LEX nr 2278177.

W celu zabezpieczenia powrotu nieruchomości wywłaszczonej do zasobu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na wypadek niezrealizowania celu publicznego, można także rozważać przeniesienie jej własności na podmiot realizujący ten cel, z zastrzeżeniem prawa odkupu. Rozwiązanie to ma jednak tę wadę, że zgodnie z art. 593 k.c. prawo odkupu może być zastrzeżone jedynie na okres nieprzenoszący lat pięciu. Okres ten jest więc zbyt krótki, ponieważ zgodnie z art. 137 ust. 1 pkt. 1 rozpoczęcie realizacji celu wywłaszczenia należy rozpocząć nie później niż przed upływem 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna.

W kontekście powyższych ułomności darowizny i prawa odkupu, I. Szymczak dostrzega użyteczność prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, określając je jako „wzorzec normatywny” w dysponowaniu nieruchomościami na cele publiczne⁸⁵². Posługiwanie się tym prawem stanowi kompromis pomiędzy potrzebą przekazania realizującemu cel publiczny podmiotowi możliwie najszerszego prawa do dysponowania wywłączoną nieruchomością, kontrolą realizacji celu wywłaszczenia, a zabezpieczeniem interesu zarówno uprawnionego do żądania zwrotu, jak i interesów publicznego właściciela.

Użytkowanie wieczyste pozwala lepiej od przeniesienia własności na beneficjenta wywłaszczenia, kontrolować realizację celu publicznego, a przy tym mocniej chronić uprawnienie byłego właściciela do ewentualnego zwrotu nieruchomości. W odniesieniu do nieruchomości wywłaszczonych, niewykorzystanych na cel wywłaszczenia, a następnie zbytych przed wejściem w życie u.g.n. z pominięciem zawiadomienia byłego właściciela o możliwości zwrotu, podstawowym instrumentem prawnym jest wspomniany już art. 229 u.g.n. zgodnie z którym roszczenie o zwrot nie przysługuje, jeśli przed wejściem w życie u.g.n. nieruchomość została sprzedana lub ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego. Przepis ten należy interpretować ściśle⁸⁵³ czyli wnioskując *a contrario*, przeniesienie własności lub oddanie w użytkowanie wieczyste po tej dacie, nie stanowi przeszkody w dochodzeniu roszczenia o zwrot nieruchomości. Uregulowanie to wprowadzono jednak z myślą o zamknięciu pewnego etapu podważania praw użytkowania wieczystego ustanowionych wcześniej, zwykle jeszcze w okresie PRL.

Tym samym, po wejściu w życie u.g.n. (1 stycznia 1998 r.), przeniesienie własności nieruchomości, która stała się zbędna na cel wywłaszczenia może, ale nie musi być odwracalne. Zależy to bowiem od indywidualnej oceny sądu powszechnego, który w takim

⁸⁵² I. Szymczak, *Odwolanie przez gminę darowizny przekazanej na cel publiczny*, *Finanse Komunalne* 2006, Nr 5, s. 34.

⁸⁵³ A. Prusaczyk, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce ...*, s. 1340 - 1341.

wypadku musi rozstrzygnąć czy właściciel pomijając zawiadomienie byłego właściciela o możliwości zwrotu, a następnie zbywając nieruchomość zbędną, dokonał czynności, która wskutek zaniechania obowiązku zawiadomienia obarczona jest wadą nieważności⁸⁵⁴. Problem jednak w tym, że o zbędności można mówić dopiero gdy wiadomo, że cel wywłaszczenia nie zostanie zrealizowany w terminach określonych w art. 137 u.g.n., natomiast realizujący go podmiot musi otrzymać tytuł do dysponowania nieruchomością zaraz po wywłaszczeniu, a więc dużo wcześniej. Skuteczne cofnięcie przeniesienia własności może być zadaniem niełatwym, bowiem trudno będzie dopatrzyć się w takiej sytuacji znamion z art. 58 k.c., uzasadniającego nieważność czynności prawnej. Publiczny właściciel nie mógł przecież przewidzieć, że inwestor celu publicznego zaniecha jego realizacji. Nie dość więc, że zwrot w naturze może być niemożliwy, to również ciężko będzie dowieść przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, która jak już wyżej wspomniano, w przypadku niemożności przywrócenia prawa własności została uznana za właściwą formę zadośćuczynienia nawet przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Jeśli jednak zamiast przeniesienia własności nastąpi oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, to w razie pojawienia się przesłanki jej zbędności w wyniku niezrealizowania celu publicznego, właściciel ma gotowe narzędzie w postaci żądania przedterminowego rozwiązania prawa użytkowania wieczystego, a w konsekwencji doprowadzenia do możliwości fizycznego zwrotu nieruchomości. Chroni się w ten sposób przed potencjalnym roszczeniem odszkodowawczym kierowanym przeciw niemu ze strony byłego właściciela⁸⁵⁵. Skoro bowiem utracił własność nieruchomości, która następnie stała się zbędna na cel wywłaszczenia, zatem jej fizyczny zwrot jest niemożliwy⁸⁵⁶, byłemu właścicielowi przysługiwać będzie odszkodowanie⁸⁵⁷. Nieważność umowy przenoszącej własność w świetle uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 kwietnia 2015 r., może być mało prawdopodobna z uwagi na wspomnianą wyżej niemożność przewidzenia, że cel wywłaszczenia nie będzie zrealizowany. Przeniesienie własności w takiej sytuacji może być więc nieodwracalne, powodując jednocześnie spiralę procesów według następującego schematu: były właściciel przeciwko Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego o odszkodowanie, ci z kolei przeciwko podmiotowi, który nie zrealizował celu

⁸⁵⁴ Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w składzie z dnia 13 kwietnia 2015 r., I OPS 3/14, LEX 1665182.

⁸⁵⁵ M. Wolanin, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce ...*, s. 686.

⁸⁵⁶ Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 4 listopada 2015, IV SA/Po 490/15, LEX 1947137.

⁸⁵⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2014, V CSK 384/13, LEX 1466215.

publicznego. Dodatkowo, w przypadku poniesienia nakładów na nieruchomość pojawi się kwestia rozliczania ich wartości.

Stosując użytkowanie wieczyste, konsekwencje niezrealizowania celu publicznego ponosi więc ten, kto rzeczywiście był odpowiedzialny za jego realizację, a nie publiczny właściciel, pełniący jedynie rolę swoistego pośrednika. Chroniony jest także interes uprawnionego do zwrotu, byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości. Postępowanie takie będzie szczególnie użyteczne we wszystkich sytuacjach, gdy następuje wywłaszczenie. Szczególnie znaczenie uzyska tam, gdzie następuje to nie w oparciu o ustalenia m.p.m.p., ale o decyzję lokalizacji celu publicznego. Ma ona bowiem to do siebie, że podobnie jak decyzja w.z.i.z.t. określa dopuszczalny, ale nie jedyny możliwy sposób zagospodarowania nieruchomości⁸⁵⁸. Wzrasta więc prawdopodobieństwo odstępowania od realizacji celów dla których dokonano wywłaszczenia.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w warunkach sprywatyzowanych celów publicznych, to użytkowanie wieczyste jest lepszą formą gospodarowania nieruchomościami wywłączonymi, aniżeli przenoszenie własności tych nieruchomości. Co ważne, pozwala ono uniknąć sytuacji, gdy osoba uprawniona do zwrotu nieruchomości jest z góry pozbawiona możliwości restytucji w naturze. Brak możliwości zwrotu nieruchomości zbędnej na cel wywłaszczenia stanowi źródło szkody, a byłby właściciel szkody tej doznaje w następstwie działań organu władzy publicznej⁸⁵⁹ (przeniesienia własności). Mimo to, jak jednak wyżej wspomniano działanie to może być niezawinione i może nie naruszać prawa. Wskutek tego, odpowiedzialność odszkodowawcza, będącą następstwem deliktu cywilnego, może nie powstać, pozbawiając tym samym byłego właściciela jakiegokolwiek możliwości uzyskania odszkodowania.

Należy także wyjaśnić, jak postępować w sytuacji, o której mowa w art. 132 ust. 5 i 8 u.g.n. Inwestor realizujący cel publiczny pokrywa wówczas koszty związane z nabyciem na rzecz podmiotu publicznego własności nieruchomości. Mogą więc pojawić się pytania co do odpłatności za użytkowanie wieczyste nieruchomości wywłaszczonej na cel publiczny, skoro zgodnie z u.g.n. zależy ona od wartości nieruchomości. Pojawia się więc wrażenie, że podmiot realizujący cel publiczny musiałby dwukrotnie płacić za nieruchomość. Raz, pokrywając koszty wywłaszczenia i drugi raz, w opłatach za użytkowanie wieczyste. Gotowe rozwiązanie w tym zakresie zawiera jednak art. 73 ust. 3 u.g.n. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w tym trybie uzyskać zarządzenie wojewody lub uchwałę organu stanowiącego jednostki

⁸⁵⁸ M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce ...*, s. 678.

⁸⁵⁹ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 8 lutego 2013, I ACa 1404/12, Legalis 736500.

samorządu terytorialnego w przedmiocie zasad udzielania bonifikat od pierwszej opłaty i opłat rocznych, w przypadku nieruchomości wywłaszczanych z zastosowaniem art. 132 ust. 5 i 8 u.g.n., w celu oddania ich w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na realizację celu publicznego.

Przed 2011 r. udzielanie bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, dopuszczalne było jedynie w ściśle określonych przypadkach, o których mowa w art. 68 ust. 1 pkt 1–6 i 8–10 u.g.n. W wyniku nowelizacji art. 73 ust. 3 u.g.n.⁸⁶⁰ ustawodawca pozostawił właścicielowi swobodę w zakresie kształtowania warunków udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych. Słusznie założono, że mogą one być odmienne w zależności od lokalnych uwarunkowań i potrzeb⁸⁶¹. W sferze uznania właściwego organu leży decyzja, czy bonifikata będzie obligatoryjna czy fakultatywna, czy też będzie obejmować tylko opłatę pierwszą, tylko opłatę roczną bądź obie te opłaty⁸⁶². Jej zastosowanie jest dopuszczalne nawet dla użytkowników wieczystych wykorzystujących nieruchomości w celu prowadzenia działalności gospodarczej, tyle tylko, że z zastrzeżeniem konieczności stosowania procedur udzielania pomocy publicznej⁸⁶³.

W wyniku zmian wprowadzonych nowelizacją u.g.n. z 28 lipca 2011 r. zgoda na udzielenie bonifikaty nie może być aktem jednorazowym, lecz musi następować systemowo. Stąd w art. 73 ust. 3 u.g.n. wprowadzono wymóg, aby w zarządzeniu wojewody albo uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności określać warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych⁸⁶⁴. Ma to więc być powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego. Opisana wyżej możliwość dostępna jest jedynie dla nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. W art. 68 ust. 1 u.g.n. enumeratywnie wskazano przypadki, w których dopuszczalne jest zastosowanie bonifikaty od ceny, jednak odnosi się to tylko do rozporządzenia prawem własności nieruchomości. Wynika to z treści tego przepisu, gdyż właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana. Co ważne, katalog ten jest zamknięty⁸⁶⁵.

⁸⁶⁰ W brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110).

⁸⁶¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 21 października 2010 r. wraz z uzasadnieniem, druk sejmowy nr 3765, źródło: www.sejm.gov.pl

⁸⁶² G. Węgrzyn, *Bonifikaty od opłat z tytułu użytkowania wieczystego*, LEX/el. 2014, pkt. 2.5.

⁸⁶³ A. Prusaczyk, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce ...*, s. 317.

⁸⁶⁴ E. Bończak-Kucharczyk, *Bonifikaty stosowane do nieruchomości skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego - bonifikaty za użytkowanie wieczyste, w przypadku partnerstwa publicznoprawnego i trwałego zarządu*, ABC, LEX/el., pkt. 1.

⁸⁶⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 9 czerwca 2011, I ACa 568/11, LEX 936516.

Właściwie określone przeznaczenie nieruchomości w umowie, zmniejsza ryzyko wystąpienia przypadków nierealizowania celu wywłaszczenia nawet przed potencjalnym wystąpieniem o zwrot, nie wspominając już o funkcji prewencyjnej użytkowania wieczystego w tym zakresie. Biorąc pod uwagę intensywność obrotu w warunkach gospodarki rynkowej, wielokrotne zbywanie nieruchomości i praw chociażby między osobami prawnymi powiązanymi kapitałowo, należy zwracać szczególną uwagę na ujawnianie w księdze wieczystej sposobu korzystania z nieruchomości. Starannie sformułowane przeznaczenie wywłaszczonej nieruchomości w umowie pozwoli uniknąć perturbacji w razie zaistnienia zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej. Skutki, zarówno finansowe jak i rzeczowe, dotyczyć przecież będą zarówno użytkownika wieczystego, właściciela, jak i podmiotu wywłaszczonego lub jego spadkobiercy. Użytkowanie wieczyste może więc pełnić funkcję nie tylko sprawnego narzędzia realizacji celów publicznych ale przewrotnie, zabezpieczenia interesów wywłaszczanych właścicieli. Kształt obecnych unormowań dotyczących ustanawiania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości z przeznaczeniem na cele publiczne uczynił je sprawnym narzędziem zapewnienia restytucji zbędnie wywłaszczanego mienia.

Obowiązek zwrotu nieruchomości, które stały się zbędne na cel wywłaszczenia w trybie przepisów działu III, rozdziału 6 u.g.n. należy wyraźnie odróżnić od przypadków gdy nabycie prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa nastąpiło z naruszeniem prawa w okresie 1945 - 1989 r. Podstawowa różnica polega na tym, że samo niezrealizowanie celu wywłaszczenia nie nosi znamion deliktu, ponieważ zdarzenie takie nie jest naruszeniem prawa. Wiążą się z nim natomiast konsekwencje w postaci obowiązku zwrotu nieruchomości byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercom. Delikt zaś, pojawia się dopiero wtedy, gdy publiczny właściciel zbywając zbędną nieruchomość obowiązek ten naruszy. Jest to konsekwencja konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą, wywłaszczenie może być dokonane wyłącznie na cele publiczne. Jeśli cele te nie zostały osiągnięte, oznacza to, że doszło do złamania prawa poprzez niespełnienie jednej z przesłanek warunkujących dopuszczalność wywłaszczenia⁸⁶⁶.

Drugą kategorię stanowią przypadki, gdy na skutek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 §1 pkt. 2 k.p.a., czyli rażącego naruszenia prawa, publiczny właściciel traci prawo własności uprzednio wywłaszczonej lub znacjonalizowanej nieruchomości. Takie orzeczenie, powoduje możliwość stwierdzenia nieważności decyzji z

⁸⁶⁶ M. Habdas, *Wybrane wyzwania ...*, s. 135; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000/2/60.

mocą wsteczną⁸⁶⁷. Pogląd ten jest ugruntowany w doktrynie⁸⁶⁸. Przenosząc te wywody na grunt nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w przypadkach dotkniętych taką wadą, prawo to w istocie nigdy nie powstało. Konsekwencje tej konstatacji są na tyle doniosłe, że ich przyjęcie, prowadzi do zachwiania pewności obrotu i stabilności stosunków własnościowych. Zakwestionowana zostaje bowiem konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych⁸⁶⁹.

Do najważniejszych zmian stosunków własnościowych po II wojnie światowej a dotyczących nieruchomości należały: reforma rolna, przejęcie niektórych prywatnych lasów na własność państwa i przejęcie na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej⁸⁷⁰. Była to tzw. nacjonalizacja zarówno za odszkodowaniem, jak i bez odszkodowania⁸⁷¹. Aktów nacjonalizacyjnych było zresztą znacznie więcej i występowały w przeróżnych konfiguracjach⁸⁷², łącznie tworząc drastyczny system upaństwowienia lub komunalizacji określonych rodzajów dóbr⁸⁷³. To właśnie te decyzje wraz z późniejszymi decyzjami wywłaszczeniowymi wydawanymi na podstawie ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości⁸⁷⁴, były i są najczęściej przedmiotem wniosków o stwierdzenie ich nieważności. Stwierdzenie nieważności tych decyzji otwiera bowiem byłemu właścicielowi drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Zatem z chwilą uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej nieważność wcześniejszej decyzji nacjonalizacyjnej lub wywłaszczeniowej, roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem organu władzy publicznej staje się wymagalne.

Dla przykładu, po latach okazuje się, że użytkownik wieczysty - sprywatyzowana po komercjalizacji spółka akcyjna, tak naprawdę wcale nie jest użytkownikiem wieczystym

⁸⁶⁷ A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269, wyd. III*, Warszawa 2010, s. 337.

⁸⁶⁸ K. Glibowski [w:] M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. 4, Warszawa 2017, s. 779; T. Kielkowski [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1060 - 1061; P. M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XI*, Warszawa 2014, s. 476; M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej: studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 242.

⁸⁶⁹ A. Kowalska, *Nieodwracalne skutki prawne jako negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji określona w art. 156 § 2 k.p.a. w odniesieniu do praw słusznie nabytych*, *Przegląd Prawa Publicznego* Nr 2012, nr 7 - 8, s. 67 wraz z powołaną tam literaturą.

⁸⁷⁰ Szerzej: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Roszczenia związane z nacjonalizacją nieruchomości* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, 670 - 683.

⁸⁷¹ Dekret PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (tekst jedn. Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13); dekret z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 15, poz. 82) a szczególnie ustawa z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17).

⁸⁷² Szerzej: K. Osajda, *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Warszawa 2009, s. 53 - 124.

⁸⁷³ T. Dybowski, *Dziela zebrane*, Warszawa 2013, s. 809.

⁸⁷⁴ Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.

nieruchomości Skarbu Państwa, na których zlokalizowany jest zakład produkcyjny, ponieważ prawomocnie stwierdzono nieważność orzeczenia nacjonalizacyjnego z lat 50 tych ubiegłego wieku⁸⁷⁵. Następnie konsekwentnie, upadała decyzja uwłaszczeniowa, na mocy której przedsiębiorstwo nabyło z mocy prawa użytkowanie wieczyste i własność budynków zakładu z dniem 5 grudnia 1990 r., ponieważ prawo to w tej sytuacji nie powstało. Nie mogło przecież zafunkcjonować na prywatnym gruncie. W efekcie były już użytkownik wieczysty traci odrębną własność budynków, ponieważ aktualizuje się skutek wynikający z zasady *superficies solo cedit*. Były użytkownik wieczysty posiada więc już nie odrębną własność budynków, a jedynie przysługuje mu roszczenie wobec właściciela gruntu o zwrot nakładów poniesionych na ich wybudowanie.

Jedynym sposobem ochrony przed utratą prawa własności przysługującego publicznemu właścicielowi była do tej pory sytuacja, gdy nieruchomość została sprzedana, czyli zgodnie z art. 156 §2 k.p.a. *in fine*, nastąpiły tzw. nieodwracalne skutki prawne. Wtórny obrót prawem własności wywłaszczonej wcześniej nieruchomości jest bowiem typowym przykładem nieodwracalnego skutku prawnego⁸⁷⁶. Właściwy organ nie stwierdzał wówczas nieważności decyzji, ale uznawał, że „została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa”. Nadal więc pozostawała w obrocie, choć oczywiście była podstawą roszczenia odszkodowawczego w wyniku zaistniałego przed laty deliktu administracyjnego. Problem jednak w tym, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie było traktowane jako nieodwracalny skutek prawny i wydawano decyzje stwierdzające nieważność nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa powodując utratę zarówno tego tytułu, jak i użytkowania wieczystego. Przez pewien czas tendencja taka dominowała nawet w orzecznictwie⁸⁷⁷, stając się wygodną pożywką w dyskusji na temat konieczności likwidacji użytkowania wieczystego, jako prawa nietrwałego i nieodpornego na omawiane zjawisko⁸⁷⁸.

Obecnie jednak stanowisko judykatury nie jest już tak jednoznaczne. W wyroku z dnia 1 marca 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że „Oddanie nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej (...) oznacza, że wadliwe orzeczenie

⁸⁷⁵ Por. J. Napierała, *Sytuacja prawna przedsiębiorstwa państwowego po unieważnieniu decyzji nacjonalizacyjnej*, Przegląd Prawa Handlowego 1995, Nr 5, s. 20 - 27.

⁸⁷⁶ M. Kamiński, *Problem definiowania pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych unieważniającej decyzji administracyjnej a koncepcja skutku prawnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, Nr 4, s. 54 - 55; E. Śladkowska, *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, Samorząd Terytorialny 2008, Nr 1 - 2, s. 119.

⁸⁷⁷ Por. m.in. uchwała 7 sędziów NSA Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, LEX 40345 oraz uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, LEX 29267.

⁸⁷⁸ Por. P. Podleś, *Przekształcenie...*, s. 17, 80.

nacjonalizacyjne (a więc w istocie decyzja administracyjna - F.P.) nie może być usunięte z obrotu prawnego, z uwagi na zaistnienie tzw. wtórnej legalności, polegającej na ukształtowaniu w pełni chronionego prawa do nieruchomości, jakim jest prawo użytkowania wieczystego. Okoliczność ta w przypadku stwierdzenia, że orzeczenie nacjonalizacyjne dotknięte jest wadą nieważności (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.), oznacza wystąpienie nieodwracalnego skutku prawnego w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. (...) Tym samym niemożliwym staje się stwierdzenie nieważności orzeczenia nacjonalizacyjnego, tylko orzeczenie przez właściwy organ, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa."⁸⁷⁹

W podobnym duchu wypowiedział się tenże sąd w wyroku z 26 sierpnia 2016 r., stwierdzając, że „Decyzja (...) powodująca nabycie prawa własności nieruchomości wywołuje nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a., jeżeli następnie to prawo własności jest przedmiotem obrotu prawnego w warunkach pozwalających na zastosowanie przepisów o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.”⁸⁸⁰ Jeśli więc nabycie lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nastąpiło w warunkach rękojmi co do tytułu własności nieruchomości, to wnioski ze wskazanych orzeczeń należy odnieść także do ustanowionego użytkowania wieczystego. Zgodnie bowiem z art. 234 k.c., do oddania gruntu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości.

Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego podzielił także Sąd Najwyższy w uchwale z 15 lutego 2011 r.⁸⁸¹, w której przyjęto, że rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych chroni nabywcę użytkowania wieczystego także w razie wadliwego wpisu w księdze wieczystej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela nieruchomości. Dokonując wykładni art. 5 u.k.w.h. sąd przyjął, że w takim wypadku następują dwa skutki prawne działania rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, mianowicie nabycie prawa użytkowania wieczystego od nieuprawnionego (skutek podstawowy) oraz nabycie prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego (skutek wtórny i pochodny)⁸⁸².

Kluczowym orzeczeniem pozwalającym na definitywne rozwiązanie obaw przeciwników użytkowania wieczystego co do niestabilności uprawnień użytkowników

⁸⁷⁹ I OSK 1480/12, LEX nr 1339586.

⁸⁸⁰ I OSK 1801/15, LEX nr 2142143.

⁸⁸¹ III CZP 90/10, LEX nr 693990.

⁸⁸² E. Klat - Górka [w:] M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II, Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126 - 352)*, Warszawa 2018, s. 442.

wieczystych⁸⁸³, jest jednak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., w którym stwierdzono, iż art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁸⁴.

Istota tej sentencji polega na tym, że jeśli od wydania decyzji, której nieważność właśnie się stwierdza z uwagi na rażące naruszenie prawa, upłynął znaczny czas, wówczas decyzji tej nie eliminuje się z obrotu prawnego, ale stwierdza jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa. Do chwili pojawienia się omawianego wyroku, upływ czasu uniemożliwiał wyeliminowanie decyzji na mocy której Skarb Państwa nabył prawo własności tylko w przypadku gdy decyzja:

- wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt. 1 k.p.a.),
- dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco (art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a.),
- została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt. 4 k.p.a.),
- zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt. 7 k.p.a.).

Do chwili wydania się ww. wyroku, w przypadku gdy nabycie przez Skarb Państwa tytułu własności następowało bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.), upadek tytułu własności mogło blokować jedynie wystąpienie nieodwracalnego skutku prawnego (przeniesienie własności), ale niestety nie upływ czasu (art. 156 § 2 k.p.a.)⁸⁸⁵. Obecnie, jeżeli upływ czasu był znaczny, można już utrzymać decyzję w mocy, stwierdzając jednak jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa.

Omawiany wyrok jest niezwykle istotny dla trwałości stosunków własnościowych. Większość problemów wynikających z niepowstania praw użytkowania wieczystego będących skutkiem działania *ex tunc*⁸⁸⁶ instytucji stwierdzenia nieważności decyzji w wyniku których własność nabył Skarb Państwa, dotyczy bowiem stanów zaistniałych przed 1989 r. Zazwyczaj nastąpił więc już znaczny upływ czasu. Pod tym pojęciem należy rozumieć okres 10 lat, *per analogiam* do art. 156 § 2 k.p.a., z którego wynika, że nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub

⁸⁸³ Z. Brzozowski, *Z problematyki...*, s. 67; wyżej: rozdział 3 pkt. 3.3, s. 112.

⁸⁸⁴ P 46/13, źródło: www.trybunal.gov.pl

⁸⁸⁵ Por. M. Bogusz, *O formule „nieodwracalnego skutku prawnego” w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a. - krytycznie*, Gdańskie Studia Prawnicze 2014, T. XXXII, s. 63 - 64.

⁸⁸⁶ R. Bąk, *Wpływ wadliwej decyzji administracyjnej na prawo własności nieruchomości*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 3, s. 51.

ogłoszenia upłynęło dziesięć lat⁸⁸⁷. Tym samym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jeśli od wydania decyzji nacjonalizacyjnej lub wywłaszczeniowej upłynęło co najmniej 10 lat, to jeśli znajdą przesłanki do stwierdzenia jej nieważności z uwagi na rażące naruszenie prawa, organ nie powinien stwierdzić nieważności tej decyzji, lecz że została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa. W tym świetle trwałość stosunków użytkowania wieczystego wydaje się ugruntowana⁸⁸⁸. Dotyczy to również ochrony interesów wierzycieli hipotecznych, którzy działając w ramach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych⁸⁸⁹, zabezpieczyli swoje prawa na nieruchomościach stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności oraz związanymi z nimi prawami użytkowania wieczystego gruntów. Utrata tytułu własności publicznego właściciela do nieruchomości powodująca brak skutecznego ustanowienia na gruncie użytkowania wieczystego, powodowała do tej pory utratę zabezpieczenia wierzyciela.

Niestety orzeczenie to ma charakter zakresowy o pominięciu prawodawczym. Tego rodzaju orzeczenia stwierdzają niekonstytucyjność przepisu prawnego jedynie w pewnym zakresie jego zastosowania, nie powodując jednak przeredagowania tekstu przepisu o niekonstytucyjną treść. Pozostaje ona w literalnym brzmieniu przepisu i nie jest wyróżniona w żaden sposób⁸⁹⁰, natomiast treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stanowi jedynie wskazówkę dla judykatury, rozstrzygającej w indywidualnych sprawach. W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność dokonywania wykładni art. 156 §2 k.p.a. w zw. z art. 156 §1 pkt 2 *in fine* k.p.a. z uwzględnieniem zasady praworządności, przewidzianej w art. 7 Konstytucji RP oraz wynikających z art. 2 Konstytucji RP zasady pewności prawa i zasady zaufania obywatela do państwa. Taki sposób wykładni odpowiada zarówno zasadzie legalności, uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jak i konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności i ochrony praw nabytych⁸⁹¹. Brak zmiany normatywnej oraz określenia wymaganego terminu prekluzyjnego jest jednak słabą stroną orzeczeń zakresowych o pominięciu prawodawczym. Rodzą one niepewność co do faktycznej treści prawa, ponieważ niekiedy są trudności z ich respektowaniem w orzecznictwie sądowym⁸⁹². Przykładem jest Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2016 r. Zdaniem sądu, „W postępowaniu administracyjnym nie podlegają badaniu

⁸⁸⁷ T. Kielkowski [w:] H. Knysiak - Molczyk (red.), *Kodeks...*, s. 1084.

⁸⁸⁸ Por. stanowisko W. Dyjakowskiego [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...*, s. 57.

⁸⁸⁹ A. Szpunar, *Uwagi o hipotece na użytkowaniu wieczystym*, Rejent 1996, Nr 12, s. 9-22.

⁸⁹⁰ T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, vol. XXV, Nr 3, s. 992 - 993.

⁸⁹¹ M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 921 - 922; tak też: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2016 r., I ACa 676/15, LEX nr 2188844.

⁸⁹² T. Woś, *Wyroki interpretacyjne ...*, s. 993.

zasady współzycia społecznego, zaś zasady pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego nie mają prymatu nad koniecznością eliminacji z tego obrotu decyzji obarczonych rażącymi wadami prawnymi."⁸⁹³ Mimo to nie sposób zignorować słusznego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, a interwencja ustawodawcy jest w tej materii niezbędna. Szkoda, że nie doszło do niej przy okazji ostatniej dużej nowelizacji k.p.a.⁸⁹⁴

Mimo powyższych rozbieżności, za nietrafne uznać należy jednoznaczne twierdzenie, jakoby użytkowanie wieczyste służyło blokowaniu procesów reprivatyzacyjnych⁸⁹⁵. Przecież do chwili pojawienia się wspomnianego wyżej orzecznictwa, przez wiele lat, w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, na mocy której Skarb Państwa nabył prawo własności nieruchomości, oddanej następnie w użytkowanie wieczyste na mocy kolejnej decyzji, obie mogły być z powodzeniem eliminowane z obrotu prawnego. Skutkowało to tym samym restytucją nieruchomości w naturze. Ewentualne rozliczanie nakładów poniesionych na gruncie z tytułu zabudowy było już kwestią wtórną. Pojawiała się ona w związku z wystąpieniem akcesji, jako oczywiste następstwo niepowstania użytkowania wieczystego i odrębnej własności zabudowy. Tego rodzaju przypadki nadal pojawiają się w praktyce⁸⁹⁶.

Ponadto, w kontekście zachodzących obecnie zmian w ustawodawstwie, użytkowanie wieczyste pełni funkcję prewencyjną, zabezpieczającą interesy osób zbędnie wywłaszczanych. Tym samym, nie mamy do czynienia z blokowaniem procesów reprivatyzacyjnych, a wręcz odwrotnie. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. należy postrzegać raczej jako zamknięcie pewnego etapu braku reprivatyzacji w naszym kraju, co zagraża stabilności stosunków prawnych i pewności obrotu, aniżeli pełnego zaspokojenia czyichkolwiek roszczeń. Nie można też zapominać, że stwierdzenie wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa, ale bez stwierdzania jej nieważności, jest przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej właściwego podmiotu publicznego⁸⁹⁷. Fakt ten, jak wspomniano, nie jest kwestionowany i znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁸⁹⁸. Po upływie ponad 27 lat od 1990 r. nie ma już wątpliwości, że kompleksowe rozwiązanie problemu naruszeń prawa w latach

⁸⁹³ I OSK 1126/15, LEX nr 2032690.

⁸⁹⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 12 maja 2017, poz. 935).

⁸⁹⁵ A. Brzozowski, *Z problematyki...*, s. 67.

⁸⁹⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1634/15, LEX nr 2289712.

⁸⁹⁷ A. Matan, *Rażąco naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*. Warszawa 2014, s. 166.

⁸⁹⁸ M. Habdas, *Wybrane wyzwania...*, s. 145.

tw. socjalizmu realnego, mogłoby odbyć się jedynie na płaszczyźnie finansowej⁸⁹⁹. Jak pokazują doświadczenia sąsiednich państw, masowa restytucja mienia w naturze możliwa była jedynie w pierwszych latach przemian demokratycznych⁹⁰⁰.

Ustawodawca powołując w 1961 r. do życia prawo użytkowania wieczystego nieruchomości ukształtował je jako wygodne remedium dla uniknięcia ideologicznych podejrzeń o reprivatyzację mienia społecznego, ponieważ według panujących ówczesnie kanonów, była ona niedopuszczalna⁹⁰¹. Tymczasem obecnie, oprócz funkcji prewencyjnej, za sprawą pojawienia się przytoczonego orzecznictwa, użytkowanie wieczyste stało się prawem dostosowanym do istniejących warunków rynkowych w Polsce. Po upływie ćwierćwiecza od 1990 r. dopuszczalność eliminacji praw wskutek upadku tytułu własności Skarbu Państwa, została wreszcie zakwestionowana. Użytkowanie wieczyste stało się prawem trwałym, niezależnie od tego czy w minionym systemie społeczno - gospodarczym, jego powstanie związane było z naruszeniem ówczesnie obowiązującego prawa czy też nie. Podejście takie pozwala na wyważenie z jednej strony słusznej konieczności kompensacji osób poszkodowanych bezprawiem, z drugiej stabilności stosunków własnościowych w demokratycznym państwie prawa. Uprawnionych do dochodzenia roszczeń z pierwszego tytułu, nie pozostawiono bez skutecznych roszczeń, przewidując instrument w postaci roszczeń odszkodowawczych. Na marginesie, przy tej okazji po raz kolejny widać potrzebę rozstrzygnięcia tych kwestii w formie jednolitej regulacji reprivatyzacyjnej, choćby ograniczonej finansowo, ale ugruntowującej trwałość publicznej własności nieruchomości, a co za tym idzie, stosunków użytkowania wieczystego. Należałoby też jak najszybciej dokonać interwencji ustawodawczej, kierując się poglądem Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., w wyniku której jednoznacznie uniemożliwionoby eliminowanie z obrotu decyzji wywłaszczeniowych lub nacjonalizacyjnych, od wydania których upłynął znaczny czas.

⁸⁹⁹ J. Jastrzębski, *Dyferencyjna metoda ustalania szkody w sprawach reprivatyzacyjnych – krytyczne uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Przegląd Sądowy 2016, Nr 3, s. 7 przyp. nr 1; R. Stawicki, *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2016*, Opracowania Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Senatu RP 2016, opracowanie nr OT- 646, s. 24 - 28; źródło: www.senat.gov.pl

⁹⁰⁰ P. Makarzec, *Różne modele reprivatyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej na przykładzie Czech, Niemiec i Węgier*, Studia Iuridica Lublinensia 2006, Nr 7, s. 151 - 165; M. Sobolewski, A. Firmhofer [w:] *Przegląd rozwiązań prywatyzacyjnych (praca zbiorowa)*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz 1992, Informacja nr 73, s. 2, 6, 11.

⁹⁰¹ E. Gniewek, *Katalog praw rzeczowych ...*, s. 28 - 29.

6.2 Ustanawianie użytkowania wieczystego z przeznaczeniem na cele publiczne

Podmiotami, na rzecz których może nastąpić wywłaszczenie są zgodnie z art. 113 ust. 1 u.g.n. jedynie Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Tak więc wywłaszczyć nieruchomość można jedynie na rzecz tych osób, które jednocześnie jako jedyne mogą oddawać nieruchomości w użytkowanie wieczyste, natomiast cele publiczne, dla realizacji których następuje wywłaszczenie mogą być realizowane również przez podmioty niepaństwowe i niekomunalne. Autor J. Sługocki nazywa wówczas ich zadania „sprywatyzowanymi zadaniami publicznymi”⁹⁰², ale cele publiczne stanowią zbiór węższy, zawierający się w ww. zadaniach i ujawniony w zamkniętym katalogu art. 6 u.g.n.

Także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 maja 2008 r.⁹⁰³ stwierdził, że pojęcie inwestycji celu publicznego jest w swej istocie oparte na kryterium przedmiotowym, nie zaś podmiotowym czy funkcjonalnym. Oznacza to, że inwestycję tego typu stanowi każde działanie o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym, które realizuje cele publiczne, bez względu na to czy inwestorem jest podmiot prywatny czy publiczny. Nie ma również znaczenia zaangażowanie środków publicznych. Inwestycja celu publicznego może być finansowana równie dobrze w całości ze środków prywatnych jak i publicznych, o ile tylko realizuje cele zawarte w art. 6 u.g.n.⁹⁰⁴ Po dokonaniu wywłaszczenia, jeżeli podmiotem realizującym cel publiczny nie jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, nieruchomość podlegać musi dalszemu zadysponowaniu na rzecz tego podmiotu w formie określonej w dziale II u.g.n.

Krytycznie na temat możliwości wywłaszczenia nieruchomości jedynie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wypowiada się K. Tomaszewski. Jego zdaniem konstrukcja ta jest anachroniczna i swoją genezę wywodzi z ustawodawstwa socjalistycznego⁹⁰⁵. Autor ten proponuje, wzorem rozwiązań niemieckich⁹⁰⁶, dopuszczalność pełnej prywatyzacji realizacji celów publicznych, czego konsekwencją byłaby możliwość wywłaszczania bezpośrednio na rzecz podmiotów niepublicznych⁹⁰⁷. Wydaje się jednak, że

⁹⁰² J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 106; por. także: L. Zacharko, *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1994, Nr 10, s. 59 - 64.

⁹⁰³ II OSK 548/07, LEX nr 503449.

⁹⁰⁴ T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 61, przyp. nr 103.

⁹⁰⁵ K. Tomaszewski, *Prywatyzacja celów...*, s. 13.

⁹⁰⁶ Zob. także: L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej*, Samorząd Terytorialny 1996, Nr 3, s. 51 - 61.

⁹⁰⁷ K. Tomaszewski, *Prywatyzacja celów...*, s. 19.

mając na uwadze doświadczenia społeczeństwa z szerokiej dopuszczalności pozbawiania własności obywateli w okresie PRL, na wywłaszczanie podmiotów prywatnych na rzecz innych podmiotów prywatnych jest jeszcze za wcześnie. Niemniej jednak warto skorzystać z kompromisowych możliwości szerokiego korzystania z nieruchomości publicznej przez prywatny podmiot, jakie daje prawo użytkowania wieczystego nieruchomości.

W art. 37 u.g.n. zawarto podstawowe normy regulujące zasady trwałego dokonywania dyspozycji nieruchomościami publicznymi. Ujęte one są w dwie grupy. Pierwsza z nich dotyczy zbywania nieruchomości czyli sprzedaży lub oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 37 ust. 1, 2 i 3 u.g.n.), druga - węższych praw do korzystania z cudzej rzeczy, a mianowicie użytkowania, najmu i dzierżawy na okres przekraczający 3 lata (art. 37 ust. 4 i 4a u.g.n.). Z uwagi na przedmiot niniejszej pracy, dalsze rozważania dotyczyć będą grupy pierwszej.

Przepis art. 37 u.g.n. skonstruowano w oparciu o ustanowienie reguły oraz wyjątków⁹⁰⁸. W ust. 1 wprowadzono niepodważalną i podstawową zasadę systemu sprzedaży i oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, czyli przetarg⁹⁰⁹. Natomiast w ust. 2 wskazano 17 wyjątków, w których rozporządzenie to następuje w trybie bezprzetargowym, tworząc tym samym katalog zamknięty⁹¹⁰. Warto zwrócić uwagę, że w tych przypadkach zastosowanie trybu bezprzetargowego jest obligatoryjne⁹¹¹, przynajmniej w pierwszej kolejności⁹¹². Wskazuje na to treść art. 37 ust. 2 u.g.n. zgodnie z którym, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej. Kluczowe jest użycie przez ustawodawcę słowa „jest”, w celu określenia trybu rozporządzenia nieruchomością jako bezprzetargowego. Należy jednak pamiętać, że w żadnym wypadku sformułowanie to nie jest źródłem roszczenia mającego prowadzić do żądania dokonania tej czynności. Ani w art. 37 ust. 2 u.g.n., ani w żadnym innym nie nałożono na publicznego właściciela obowiązku rozporządzenia nieruchomością. W związku z tym, podmiot chcący nabyć nieruchomość publiczną nie może

⁹⁰⁸ E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe. System ...*, s. 602.

⁹⁰⁹ R. Padrak, *Sprzedaż...*, s. 45.

⁹¹⁰ E. Mzyk, *Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej - zakres przedmiotowy instytucji*, LEX/el. 2014, komentarz praktyczny.

⁹¹¹ E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe. System ...*, s. 604.

⁹¹² Zdaniem R. Padraka rozpatrującego tę kwestię na przykładzie przepisu art. 37 ust. 2 pkt. 9 (zbycie udziału w nieruchomości na rzecz współwłaścicieli) nie jest wykluczone także przeprowadzenie przetargu celem wyłonienia nabywcy. Mogą bowiem wystąpić sytuacje braku zainteresowania nabyciem udziału ze strony współwłaścicieli, co nie może w świetle art. 198 k.c. stanowić przeszkody do rozporządzania udziałem w nieruchomości. Jeśli nie ma osób zainteresowanych nabyciem bezprzetargowym, tryb przetargu jest możliwy. Zob.: R. Padrak, *Sprzedaż ...*, s. 105.

wystąpić z żądaniem jej zbycia na jego rzecz, ponieważ takowe mu nie przysługuje⁹¹³. Stąd też jeśli właściciel zdecyduje się oddać nieruchomość w użytkowanie wieczyste, wówczas w pierwszej kolejności jest zobowiązany zastosować tryb bezprzetargowy, jeżeli zachodzi jedna z sytuacji określonych w art. 37 ust. 2 u.g.n.

Z kolei w przepisie art. 37 ust. 3 u.g.n., przewidziano fakultatywną dopuszczalność zwolnienia nieruchomości od rozporządzenia w trybie przetargowym, za zgodą wojewody (nieruchomości Skarbu Państwa) lub organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (nieruchomości samorządów). Wśród wymienionych w tym przepisie przypadków znajdują się sytuacje, gdy rozporządzenie nieruchomością następuje dla realizacji celów publicznych. Zwolnienie to ma charakter indywidualny i jest skierowane do przyszłego nabywcy. Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie nie powinna więc mieć charakteru aktu generalnego⁹¹⁴. Zgodnie więc z art. 37 ust. 3 u.g.n. wojewoda lub odpowiednio organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Przepis ten nie budzi wątpliwości, o ile realizacja urządzeń infrastruktury technicznej stanowi równocześnie cel publiczny. Jeśli jednak urządzenia infrastruktury technicznej zdefiniuje się w oparciu o art. 143 ust. 2 u.g.n., pojawią się wątpliwości. Zgodnie z tym przepisem przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Norma ta swym zakresem obejmuje nie tylko urządzenia, których realizacja stanowi cele publiczne, ale także takie, których realizacja takiego celu nie stanowi.

Przykładowo, z definicji urządzenia zawartej w art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁹¹⁵ wynika, że przez urządzenia należy rozumieć urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych. Dalej, w myśl art. 3 pkt 7 tej ustawy, procesy energetyczne to techniczne procesy w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii. Zatem, mając na uwadze powyższe sformułowania, stwierdzić należy, iż urządzenia elektrycznej

⁹¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2011 r., I OSK 1729/10, LEX nr 1070782.

⁹¹⁴ G. Bieniek, M. Gdesz [w:] Kalus S. (red.), *Ustawa ...*, s. 339.

⁹¹⁵ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.

infrastruktury technicznej to przewody lub urządzenia techniczne stosowane do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania energii elektrycznej. Ponadto pojęcie infrastruktury nie ogranicza się jedynie do urządzeń służących do przesyłu energii elektrycznej, ale także obejmuje urządzenia, które służą do jej wytwarzania⁹¹⁶. Są nimi na przykład siłownie wiatrowe z generatorem energii elektrycznej⁹¹⁷. Skoro więc urządzenia infrastruktury technicznej to urządzenia techniczne stosowane do wytwarzania energii elektrycznej, to z całą pewnością są nimi nie tylko siłownie wiatrowe ale w ogóle wszelkiego rodzaju instalacje o takiej funkcji w szczególności elektrownie fotowoltaiczne czy wreszcie konwencjonalne elektrownie węglowe. Te z kolei, wobec zamkniętego katalogu art. 6 u.g.n. celami publicznymi już nie są⁹¹⁸, mimo że mieszczą się w katalogu urządzeń określonych w art. 143 ust. 2 u.g.n.⁹¹⁹ Niestety nawet ten pogląd nie jest jednolity. W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych można znaleźć indywidualne przypadki, w których odmówiono tym instalacjom przymiotu urządzeń infrastruktury technicznej⁹²⁰. Gdyby podzielić to zapatrywanie, nabywanie nieruchomości w celu ich realizacji byłoby niemożliwe w trybie bezprzetargowym.

Zdaniem G. Bienka i M. Gdesza realizacja urządzeń infrastruktury technicznej to inaczej budowa tych urządzeń, zgodnie z definicją przyjętą w art. 143 ust. 2 u.g.n. Dla zrozumienia treści przepisu art. 37 ust. 3 u.g.n. dużo większe znaczenie ma sformułowanie „albo innych celów publicznych”⁹²¹. Wynika stąd, że przedmiotem rozporządzenia poza przetargiem w trybie uznaniowym (fakultatywnym) mogą być wszystkie nieruchomości przeznaczone na cele publiczne oraz niektóre nieprzeznaczone na realizację tych celów. Mowa o budownictwie mieszkaniowym oraz urządzeniach infrastruktury technicznej. Tym samym nie można zgodzić się z poglądem ww. autorów, że jedynie te urządzenia infrastruktury technicznej są objęte dyspozycją art. 37 ust. 3 u.g.n, które stanowią realizację

⁹¹⁶ E. Klat-Górska (w:) E. Klat-Górska, L. Klat - Wertelecka, *Ustawa o gospodarce ...*, s. 726 - 727.

⁹¹⁷ Tak: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 762/12, LEX nr 1291979.

⁹¹⁸ K. Tomaszewski, *Prywatyzacja celów...*, s. 12; P. Buczek, *Budowa urządzeń i obiektów elektrowni biogazowej służącej odzyskiwaniu i unieszkodliwianiu odpadów jako cel publiczny*, Samorząd Terytorialny 2011, Nr 9, s. 78; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2011 r., II OSK 806/10, LEX nr 1081910.

⁹¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2890/14, LEX nr 2119361; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 28 czerwca 2016, II SA/Łd 61/16, LEX nr 2079891; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 stycznia 2016, II OSK 1070/14, LEX nr 2033928.

⁹²⁰ Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 22 listopada 2016, II SA/OI 838/16, LEX nr 2189656; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 września 2014 r., II SA/Wr 411/14, LEX nr 1510525.

⁹²¹ G. Bieniek, M. Gdesz (w:) S. Kalus (red.), *Ustawa...*, s. 340.

celów publicznych⁹²². Głównym wyróżnikiem tej normy jest jej dalsza część i to ona stanowi o jej istocie. Ponieważ jak wyżej wskazano, cele publiczne są dziś sprywatyzowane, to odstępienie od przetargu może nastąpić, ale tylko jeśli realizujący je podmiot będzie je wykonywał w ramach swojej działalności statutowej, a dochody przeznacza w całości na tę działalność (art. 37 ust. 3 zd. 1 *in fine*). Gdyby zwolnienie z przetargu nieruchomości przeznaczonych pod urządzenia infrastruktury technicznej miało dotyczyć jedynie tych przypadków, gdy urządzenia te stanowią jednocześnie realizację celu publicznego, wówczas ustawodawca tego pojęcia w ogóle by nie użył. Poprzestałby jedynie na wskazaniu „innych niż wymienione w art. 37 ust. 2 celów publicznych”, no i oczywiście „budownictwa mieszkaniowego”. Na marginesie, użycie tego ostatniego pojęcia, które przecież nie jest celem publicznym potwierdza tylko, że ustawodawca zanim wskazał „inne cele publiczne”, wcześniej wyróżnił te przeznaczenia, które nimi nie są, czyli w praktyce realizacja niektórych urządzeń infrastruktury technicznej.

Ponadto przyjęcie punktu widzenia M. Gdesza i G. Matusika wyłącza bezprzetargowe rozporządzenie nieruchomością jeśli miałyby być na niej realizowana inwestycja polegająca na budowie urządzeń infrastruktury technicznej, jednak niekoniecznie mających służyć celom publicznym, a także wyklucza sprawną realizację inwestycji niejednokrotnie mających szczególne znaczenie społeczne i gospodarcze tylko dlatego, że nie mają one statusu inwestycji celu publicznego. Typowym przykładem jest budowa lub rozbudowa konwencjonalnej elektrowni węglowej. Jest to zapewne kwestia szersza związana z uwarunkowaniami, których analiza wykracza poza zakres niniejszych rozważań, niemniej jednak warto przy tej okazji wspomnieć o powstałej niekonsekwencji. Można bowiem postawić ustawodawcy pytanie o intencje, którymi się kierował odmawiając choćby samej tylko możliwości bezprzetargowego nabycia nieruchomości przy budowie urządzeń służących wytwarzaniu energii elektrycznej ze źródeł innych, aniżeli przy wykorzystaniu techniki jądrowej. Inwestycje w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycje im towarzyszące cieszą się bowiem statusem inwestycji celu publicznego (art. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących⁹²³ w zw. z art. 37 ust. 2 pkt. 14 u.g.n.). Niewykluczone, że w przyszłości spowoduje to wątpliwości natury konstytucyjnej.

Powyższe rozważania miały na celu uporządkowanie wątpliwości interpretacyjnych wynikających z zastosowania przez ustawodawcę uznaniowości w przyznaniu preferencji

⁹²² *Ibidem*.

⁹²³ Dz.U. Nr 135 poz. 789.

bezprzetargowego nabycia nieruchomości określonym podmiotom. Niestety w praktyce treść art. 37 ust. 3 u.g.n. nie spełnia swojej *ratio legis* za sprawą zdania pierwszego *in fine*. Jak już wyżej wspomniano, określając krąg podmiotów mogących skorzystać z uznaniowego zwolnienia z przetargu wskazano jedynie te podmioty, dla których budownictwo mieszkaniowe, realizacja urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych są celami statutowymi. Co jednak najważniejsze, dochody z realizacji tych przedsięwzięć muszą one przeznaczać w całości na działalność statutową. Co do budownictwa mieszkaniowego, przepis ten znajduje zastosowanie w związku z regulacjami ustaw szczególnych zawierających odesłanie do jego stosowania⁹²⁴. I tak, zastosowanie trybu bezprzetargowego jest możliwe w celu rozporządzenia nieruchomością na rzecz: osób fizycznych poszkodowanych w wyniku powodzi albo osuwisk - art. 6 ustawy z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi⁹²⁵, art. 5 ustawy z 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.⁹²⁶ oraz art. 17 ustawy z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz o zmianie niektórych ustaw⁹²⁷. Poza tymi przypadkami warunek przeznaczania dochodów w całości na cele statutowe spełniają w praktyce tylko towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe⁹²⁸.

W odniesieniu natomiast do realizacji urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, w orzecznictwie podjęto próbę wyjaśnienia o jakie podmioty chodzi. Otóż zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 października 2008 r., podmiot ubiegający się o bezprzetargową sprzedaż nieruchomości musi realizować wyłącznie cel publiczny, a nie także cel publiczny⁹²⁹. Dyskwalifikujące zatem jest realizowanie oprócz celu publicznego, również celu komercyjnego, nawet jeśli odbywa się to w interesie, a nawet w celu publicznym. W art. 37 ust. 3 u.g.n. wymaga się realizacji wyłącznie celu publicznego i tylko ten cel ma być celem statutowym podmiotu. Ponadto, przeznaczenie dochodów w

⁹²⁴ G. Bieniek, M. Gdesz (w:) S. Kalus (red.), *Ustawa...*, s. 340.

⁹²⁵ Dz. U. Nr 234, poz. 1385.

⁹²⁶ Dz. U. Nr 123, poz. 835 ze zm.

⁹²⁷ Dz. U. Nr 84, poz. 907 ze zm.

⁹²⁸ E. Bończak - Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 325.

⁹²⁹ I OSK 503/08, LEX 51151, teza 1; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 20 stycznia 2010, II SA/Lu 751/09, LEX 600154.

całości na działalność statutową ma wynikać z nakazu wprowadzonego przez przepis, a nie z woli podmiotu⁹³⁰.

W ten sposób z kręgu osób uprawnionych do nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym w związku z realizacją urządzeń infrastruktury technicznej lub innych celów publicznych w praktyce wyeliminowano:

- spółki komunalne: większość z nich, mimo powierzenia wykonywania zadań publicznych w ich umowach/statutach lub w drodze umocowania przez organy stanowiące w trybie przepisów regulujących gospodarkę komunalną, realizuje również zadania nie będące celami publicznymi, na przykład przedsiębiorstwa energetyki ciepłej realizują remonty instalacji c.o. na zlecenie osób fizycznych lub prawnych, a przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej zarządzają nieruchomościami oraz budową i eksploatacją parkingów miejskich,
- operatorów energetycznych systemów dystrybucyjnych: choć niewątpliwie realizują oni statutowe cele publiczne to sami są lub pozostają w zależności kapitałowej od podmiotów, co do których nie można już stwierdzić, iż przeznaczenie dochodów w całości przeznaczone jest na działalność statutową. Wielokrotnie sponsorem imprez sportowych lub muzycznych jest np. PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.⁹³¹; ponadto ich częściowa prywatyzacja wyeliminowała przepisowy nakaz przeznaczania dochodów na działalność statutową, a więc jedną z przesłanek zastosowania trybu bezprzetargowego. Nakaz ten zastąpiła wola podmiotów a ściślej mówiąc ich organów (walnego zgromadzenia akcjonariuszy), co do sposobu zadysponowania zyskiem, np. w formie dywidendy dla niepublicznych akcjonariuszy.

Poza kręgiem stosowania art. 37 ust. 3 u.g.n. niejako z definicji pozostają realizujące cele publiczne podmioty niepubliczne, które z samej swej funkcji gospodarczej jaką jest realizacja zysku dla właściciela, pozostają poza zakresem tego przepisu.

Konsekwencją sygnalizowanej sytuacji jest konieczność zbywania nieruchomości wyłączonej na rzecz znacznej grupy podmiotów realizujących cele publiczne jedynie w trybie przetargowym. Obecnie, z uwagi na przeważający udział kapitału publicznego w strukturze własnościowej podmiotów realizujących cele publiczne, zjawisko to nie jest jeszcze powszechne na tyle, aby stanowić zagrożenie dla prawidłowej realizacji tych celów, jednak biorąc pod uwagę postępujące urynkwowanie w zakresie dystrybucji energii oraz

⁹³⁰ E. Bończak - Kucharczyk, *Ustawa...*, s. 327 - 328; E. Kostrzevska, *Zbywanie nieruchomości należących do jednostek samorządu terytorialnego* (w:) B. Dolnicki, J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny ...*, s. 180; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 października 2008, I OSK 503/08, LEX 51151, teza 2.

⁹³¹ Źródło: <http://www.gkpge.pl/sponsoring-sportu>; <http://www.gkpge.pl/sponsoring-kultury>

pozbawienie procesu jej wytwarzania przymiotu celu publicznego, z biegiem czasu powodować to może poważne zaburzenia gospodarcze.

Przykładem komplikacji mogących wystąpić podczas realizacji inwestycji celu publicznego przez podmioty nie mogące wykazać, że cele publiczne są ich celami statutowymi i wszelkie swoje dochody przeznaczają na działalność statutową, może być potencjalna budowa miejskiej elektrociepłowni wraz z infrastrukturą przesyłową w postaci budowy stacji GPZ (główny punkt zasilania). Pomijając już niemożność prowadzenia wywłaszczeń z przeznaczeniem pod samą instalację elektrociepłowni, jako niebędącej przedsięwzięciem celu publicznego i zakładając posiadanie przez gminę lub inwestora terenu z takim właśnie przeznaczeniem, znajdzie konieczność przeprowadzenia przetargu na rozporządzenie nieruchomością wywłaszczoną i przeznaczoną pod część inwestycji liniowej w postaci GPZ - u.

Konstrukcja taka prowadzi do zaakceptowania fikcji, gdyż trudno wyobrazić sobie, aby do przetargu w celu rozporządzenia nieruchomością z przeznaczeniem pod stację GPZ mógł stanąć inny podmiot aniżeli inwestor pozostałej części infrastruktury przesyłowej (linii energetycznych), który dysponowanie terenem na jej lokalizację uzyskiwał np. w trybie art. 124 u.g.n. Przepis ten pozwala na ograniczenie, w drodze decyzji, sposobu korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

Kolejnym przykładem powyższej sytuacji jest konieczność rozporządzenia nieruchomością na rzecz realizującej projekt spółki związku międzygminnego Wodociągi Kieleckie Sp. z o.o. nieruchomości przeznaczonych pod przepompownię ścieków komunalnych pozyskanych przez gminę w drodze wywłaszczenia⁹³². Pomimo realizacji całości sieci kanalizacyjnej przez jeden podmiot (spółkę), w celu rozporządzenia nieruchomością na jej rzecz, powstaje konieczność ogłoszenia przetargu ponieważ spółka, mimo że w całości jest własnością związku jednostek samorządu terytorialnego, nie spełnia kryteriów z art. 37 ust. 3 u.g.n. w zakresie przeznaczania dochodów. Wielokrotnie bywa bowiem sponsorem imprez sportowych czy popularyzujących zdrowy tryb życia.

⁹³² „Projekt kompleksowej ochrony wód podziemnych aglomeracji kieleckiej”, źródło: <http://wod-kiel.com.pl/kompleksowa-ochrona-wod-podziemnych-aglomeracji-kieleckiej-53.html>

Konkludując powyższe wywody nasuwa się wniosek, że z czasem może się wręcz okazać, że nie będą istnieć podmioty, które nie są Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego, spełniającymi kryteria z art. 37 ust. 3 u.g.n. uprawniające je do nabycia nieruchomości wywłaszczonych z przeznaczeniem na cel publiczny w trybie bezprzetargowym. Zbiór podmiotów określonych w dyspozycji tego przepisu stanie się zatem zbiorem pustym. Analizując konstrukcję art. 37 ust. 3 u.g.n., w części dotyczącej fakultatywnego przyznawania podmiotom realizującym cele publiczne możliwości bezprzetargowego nabywania nieruchomości z przeznaczeniem na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych, można odnieść wrażenie, że ustawodawca chciał maksymalnie zabezpieczyć przyszłe wykorzystanie nieruchomości na cel uzasadniający zastosowanie trybu bezprzetargowego. Biorąc jednak pod uwagę powyższe rozważania, przepis ten jest w praktyce bezużyteczny. Może spełniać zamierzoną rolę, jedynie co do nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe, w szczególności towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych⁹³³. Jeśli więc zgodnie z wcześniejszymi propozycjami, przy zbywaniu takich nieruchomości rozważy się możliwość szerszego zastosowania użytkowania wieczystego można, zabezpieczając w ten sposób realizację celu publicznego, myśleć o eliminacji wymogu art. 37 ust. 3 zd. 1 *in fine* z treści u.g.n.

Istotne ograniczenie faktycznej możliwości bezprzetargowego zbywania nieruchomości wywłaszczonych na rzecz podmiotów będących w stanie sprawnie realizować cele publiczne, w ostatnich latach dostrzega też ustawodawca. Wśród 17 punktów art. 37 ust. 2 u.g.n. wymieniającym enumeratywnie przypadki dopuszczalności trybu bezprzetargowego, ustawicznie pojawiają się kolejne cele publiczne mające być realizowane w oparciu o odrębne ustawy, a podmioty realizujące te cele otrzymują możliwość nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym. Działania ustawodawcy mają jednak charakter interwencyjny a co gorsza, prowizoryczny. Nie zmierzają do rozwiązania zagadnienia w sposób systemowy, za to pojawia się coraz szerszy katalog tzw. specustaw. Zgodnie więc z art. 37 ust. 2 pkt. 14, 15, 16, 17, 18 u.g.n., nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli:

- jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (u.p.r.i.j.),

⁹³³ E. Bończak - Kucharczyk, *Ustawa...*, s. 325.

- jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie terminalu lub inwestycję towarzyszącą zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (u.t.r.Ś.),
- jest zbywana na rzecz inwestora realizującego strategiczną inwestycję w zakresie sieci przesyłowej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (u.s.s.p.),
- jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie infrastruktury dostępowej realizowanej na podstawie ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (u.Z.W.Z.G.),
- jest zbywana na rzecz Krajowego Zasobu Nieruchomości.

Pojęcia użyte w tych przepisach budzą szereg kontrowersji interpretacyjnych⁹³⁴. Najciekawsze jest jednak to, że ustawodawca przyznaje prawo do bezprzetargowego nabycia publicznych nieruchomości nie „na cele” konkretnej inwestycji, ale „na rzecz inwestora”, realizującego określony cel publiczny. W konsekwencji, teoretycznie każda nieruchomość Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego może być zbyta na rzecz inwestora, byleby tylko realizował inwestycję specustawową, ale już niekoniecznie wskazany w specustawie cel publiczny. Oczywiście zamiar ustawodawcy jest zrozumiały, ale w celu uniknięcia wątpliwości możnaby rozważyć umożliwienie rozporządzenia nieruchomością w trybie bezprzetargowym z przeznaczeniem na realizację określonego w danej specustawie celu publicznego, zamiast na rzecz podmiotu, który wprawdzie może realizować ten cel, ale również inne inwestycje niebędące już tymi celami. W praktyce mogą więc pojawić się żądania bezprzetargowego rozporządzenia nieruchomością publiczną na rzecz podmiotu realizującego wskazany w specustawie cel publiczny, ale w celu zrealizowania innego zamierzenia inwestycyjnego nie związanego z właściwym celem publicznym.

Co najważniejsze z punktu widzenia niniejszej pracy, w przypadku pierwszych trzech specustaw wskazaną formą władania nieruchomościami wywłaszczonymi jest właśnie użytkowanie wieczyste. Na podstawie art. 30 u.p.r.i.j. ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu oraz przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków, innych urządzeń lub lokali na rzecz inwestora następuje na jego wniosek (ust. 1) oraz wojewoda zawiera umowę o ustanowienie użytkowania wieczystego w terminie 30 dni licząc od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1 (ust. 2). Wynika stąd, że przepisy te są źródłem roszczenia dla

⁹³⁴ Szerzej: E. Bończak - Kucharczyk, *Ustawa...*, s. 322 - 324.

inwestora o ustanowienie na swoją rzecz użytkowania wieczystego nieruchomości z przeznaczeniem na realizację obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących⁹³⁵ (art. 1 ust. 1 pkt. 1 u.p.r.i.j.).

Podobne rozwiązanie zastosowano w dwóch kolejnych ustawach. Zgodnie z art. 20 ust. 6, 7, 8 u.t.r.Ś. oraz art. 23 u.s.s.p., inwestor, z dniem w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji w zakresie terminalu lub sieci przesyłowej stała się ostateczna, nabywa z mocy prawa użytkowanie wieczyste wyłączonej nieruchomości wraz z prawem odrębnej własności budynków, innych urządzeń trwale z gruntem związanych i lokali znajdujących się na tych nieruchomościach. W przeciwieństwie więc do u.p.r.i.j., powstanie użytkowania wieczystego następuje z mocy prawa, co wymaga jedynie potwierdzenia w drodze decyzji właściwego miejscowo wojewody.

Z przytoczonych wyżej uregulowań wyłania się brak konsekwencji i pomysłu ustawodawcy, co do trybu dysponowania nieruchomościami na szczególnie ważne cele publiczne. Niestety tendencja ta nadal się utrzymuje. Najnowsza propozycja ustawodawcy w postaci art. 37 ust. 2 pkt. 17 u.g.n., jest wręcz kuriozalna. Przewiduje on bowiem obligatoryjny tryb bezprzetargowy, jeśli nieruchomość publiczna jest zbywana na rzecz inwestora realizującego inwestycję w zakresie infrastruktury dostępowej realizowanej na podstawie u.Z.W.Z.G. Problem jednak w tym, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, pod pojęciem inwestora należy rozumieć Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, czyli terenowy organ administracji rządowej podlegający właściwemu ministrowi. Oczywistym jest, że organ administracji nie posiada osobowości prawnej i tym samym nie może być podmiotem stosunków cywilnoprawnych. Przepis ten wymaga natychmiastowego uchylenia gdyż jest kompromitujący dla ustawodawcy. W treści samej u.Z.W.Z.G. nie przewiduje się powstawania praw użytkowania wieczystego, ponieważ nieruchomości wyłączane są na rzecz Skarbu Państwa, a Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni nabywa ich trwałą zarząd.

W pierwszych trzech specustawach jako podstawową formę władania nieruchomościami wskazano użytkowanie wieczyste. Zagadnienie to jest o tyle interesujące, że niemal równolegle z uchwalaniem pierwszej z nich (tj. u.p.r.i.j.) wprowadzono nowelizację ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności⁹³⁶. Ustawodawca wyraźnie zasygnalizował, że dąży do zdynamizowania procesów

⁹³⁵ J.G. Firlus, K. Michalak, *Realizacja inwestycji w zakresie budowy obiektu jądrowego w Polsce – wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa Publicznego 2015, Nr 9, s. 98 - 99; S. Urban, *Obiekty energetyki jądrowej*, Prawo i Środowisko 2012, Nr 1, s. 92 - 93.

⁹³⁶ Ustawa z 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187 poz. 1110).

zmierzających do możliwie najszerszego ograniczenia funkcjonowania prawa użytkowania wieczystego w obrocie⁹³⁷, a także zwiększenia podaży na rynku nieruchomości, spadku ich cen, zwłaszcza na rynku mieszkaniowym⁹³⁸. Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych przez tę nowelizację było również, umożliwienie przekształcania praw użytkowania wieczystego nieruchomości wykorzystywanych przez osoby fizyczne i prawne w celu prowadzenia działalności gospodarczej⁹³⁹. Tym bardziej dziwi niekonsekwencja ustawodawcy z jednej strony likwidującego, a z drugiej kreującego nowe stosunki użytkowania wieczystego. Podczas prac nad u.p.r.i.j. nie wnoszono żadnych uwag co do tworzenia kolejnej podstawy powstawania prawa użytkowania wieczystego⁹⁴⁰. Analogicznie ustawodawca postąpił w przypadku dwóch pozostałych specustaw.

Poruszone wyżej problemy, zwłaszcza w zakresie incydentalności i braku systemowych rozwiązań, zdaje się dostrzegać również więcej środowisk. Prezes Towarzystwa Rozwoju Infrastruktury „Pro Linea” Jan Anysz podczas prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych przygotowującej projekt u.s.s.p. stwierdził: „Jako towarzystwo nie wnosimy zastrzeżeń do tej ustawy, wręcz przeciwnie. Jednak uważamy, że droga wiedzie nie przez specustawy, ale przez gruntowne uregulowanie przepisów prawa budowlanego i stworzenie właściwych warunków do realizacji inwestycji liniowych. Inwestorzy, których reprezentujemy w naszym stowarzyszeniu, mają takie same problemy. Inwestycje, takie jak wodociągi, kanalizacje, które na pewno działają na rzecz ochrony środowiska, gazociągi, gazyfikacja miejscowości, a gaz jest również paliwem ekologicznym, nie mogą od wielu lat być zrealizowane.”⁹⁴¹

Na koniec warto przytoczyć pogląd M. Wierzbowskiego. Jego zdaniem, sytuacja w polskim prawie budowlanym dojrzała do jak najszybszych zmian, skoro można zaobserwować ciągle tworzenie nowych specustaw. Oznacza to, że ustawodawca aby móc sprawnie realizować inwestycje, tworzy przepisy szczególne po to, aby sprawnie omijać

⁹³⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wraz z uzasadnieniem, źródło: <http://sejm.gov.pl>, nr druku: 4352 (archiwum VI kadencji Sejmu RP).

⁹³⁸ E. Klat - Górska, *Uwłaszczenie...*, s. 58 - 59.

⁹³⁹ Szerzej: autor, *Modyfikacja...*, s. 101 - 104.

⁹⁴⁰ Stenogram z posiedzenia komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowych projektów ustaw: o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, o zmianie ustawy prawo atomowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw (nr 3), Biuletyn, Biuro Komisji Sejmowych, Nr 4975/VI kad. 19.04.2011 r., s. 26, 32, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr6/NPA-3>

⁹⁴¹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych (nr 68) z dn. 23 czerwca 2015 r., str. 14, źródło: <http://sejm.gov.pl>

przepisy ogólne⁹⁴². Świadczy to o nieadekwatności istniejących przepisów ogólnych definiujących cele publiczne do aktualnych warunków gospodarczych. Nie można jednak wykluczyć, że ustawodawca świadomie wyłącza niektóre z nich do osobnych ustaw w celu uproszczenia procedur⁹⁴³. Być może, wyzwaniom tym sprosta projektowany kodeks urbanistyczno - budowlany.

Podsumowując, mimo braku konsekwencji i innych wyżej poruszonych wad legislacyjnych, przyjęcie użytkowania wieczystego jako instrumentu mającego służyć realizacji celów specustaw jest kierunkiem, który należy ocenić pozytywnie. Przede wszystkim, zjawisko to potwierdza tezy przyjęte na wstępie niniejszych rozważań co do skuteczności użytkowania wieczystego jako środka sprawnej realizacji celów publicznych w Polsce. Ustanowienie tego prawa jako formy władania nieruchomościami przeznaczonymi na ważne cele publiczne w trzech kolejnych ustawach, nie jest przypadkowe. Szkoda, że warsztat legislacyjny zastosowanych rozwiązań nadal pozostawia wiele do życzenia.

Z chwilą odejścia od gospodarki centralnie planowanej na rzecz wolnorynkowej, pojawiło się zjawisko prywatyzacji zadań publicznych. Ma ono szczególnie istotne znaczenie w przekształceniach sektora komunalnego już od początku istnienia w Polsce nowoczesnego samorządu terytorialnego⁹⁴⁴. Jedną z form takich działań jest najczęściej prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych i komunalnych poprzez sprzedaż⁹⁴⁵ udziałów lub akcji spółek powstałych w wyniku komercjalizacji⁹⁴⁶ w całości lub w wyniku podziału⁹⁴⁷.

Prywatyzując przedsiębiorstwo komunalne należy mieć na względzie zabezpieczenie interesów wspólnoty samorządowej poprzez zobowiązanie nabywcy do zachowania wykonywania zadania publicznego prowadzonego przez konkretny podmiot poprzez wykorzystywanie majątku prywatyzowanej spółki. Zazwyczaj nie jest to łatwe zadanie, gdyż ogłoszenie o przetargu, a następnie umowa sprzedaży udziałów lub akcji spółki nie zawsze może zawierać postanowienia nakładające na nabywcę obowiązek prowadzenia na rzecz gminy określonego zadania publicznego, co w konsekwencji rodzi w późniejszym czasie

⁹⁴² Pogląd wyrażony w panelu dyskusyjnym „Użytkowanie wieczyste – co dalej z reliktem PRL-u?”, V Property Forum 2015, Warszawa 28 - 29 września 2015.

⁹⁴³ J. Parchomiuk, *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki* [w:] I. Niżnik - Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 369.

⁹⁴⁴ K. Kalinka, *Prywatyzacja sektora publicznego a grupy interesów* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 426.

⁹⁴⁵ S. Biernat, *Prywatyzacja...*, s. 10.

⁹⁴⁶ J. Żyżyński, *Niedocenione skutki prywatyzacji*, *Master of Business Administration* 2010, Nr 6, s. 99.

⁹⁴⁷ K. Górnicz, *Nabycie własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów w przypadku podziału przedsiębiorstwa państwowego*, *Rejent* 1999, Nr 2, s. 199 - 201.

problemy⁹⁴⁸. Zastrzeganie kar umownych jest skomplikowane, a nawet jeśli dochodzi do ich wyegzekwowania, ich wysokość może być niewspółmierna do strat wspólnoty samorządowej. Najczęściej w umowach sprzedaży udziałów stosuje się zobowiązania inwestycyjne, zabezpieczenie miejsc pracy dotychczasowych pracowników, pakiety socjalne itp.⁹⁴⁹.

Aby zabezpieczyć utrzymanie realizacji zadań przedsiębiorstwa po prywatyzacji, skutecznym narzędziem wydaje się być użytkowanie wieczyste. Przedsiębiorstwa państwowe i komunalne niejednokrotnie są użytkownikami wieczystymi nieruchomości stanowiących odpowiednio własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Tytuł ten jest jednak najczęściej efektem tzw. uwłaszczenia państwowych osób prawnych, a co za tym idzie w deklaratoryjnej decyzji administracyjnej potwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego nie określono przeznaczenia nieruchomości. Mimo to, zanim dojdzie do formalnej sprzedaży udziałów lub akcji przedsiębiorstwa, można skorzystać z przywileju jaki daje publiczna własność gruntu i jednocześnie kontrola publicznego właściciela nad spółką będącą użytkownikiem wieczystym i doprecyzować treść umowy użytkowania wieczystego nadając jej charakter celowy, zgodny z profilem działalności przedsiębiorstwa w zakresie realizacji konkretnego zadania publicznego. W istocie dochodziłoby więc do zmiany treści umowy w zakresie przeznaczenia prawa użytkowania wieczystego. Zastosowanie takiego rozwiązania będzie prostszym rozwiązaniem i bardziej skutecznym, aniżeli skomplikowane postanowienia co do kar umownych i innych sankcji w razie odstąpienia od realizacji zadania publicznego w całości lub w części.

Przedstawione powyżej rozwiązanie zapewne nie jest remedium we wszystkich tego rodzaju przypadkach, ale tam gdzie skutek uwłaszczenia lub dokonania aportu⁹⁵⁰ praw użytkowania wieczystego do spółek komunalnych, dysponują one majątkiem w postaci tego właśnie prawa, warto rozważyć takie zabezpieczenie.

⁹⁴⁸ T. Machelski, *Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych*, Administracja i Prawo 2009, Nr 8, s. 31.

⁹⁴⁹ R. Padrak, *Prywatyzacja spółek komunalnych w trybie przetargu publicznego*, Finanse Komunalne 2008, Nr 7–8, s. 69.

⁹⁵⁰ S. Kolanowski, A. Kolarski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 63.

Rozdział 7

Zastosowania użytkowania wieczystego w realizacji innych celów

7.1 Użytkowanie wieczyste w rewitalizacji i rozwoju miast

Użytkowanie wieczyste może być także wykorzystane jako instrument realizacji innych celów, które należy rozpatrywać w kontekście całości zadań państwa. Jak już wyżej wspomniano, w tym rozumieniu aktywność państwa podzielić można na dwie sfery. Pierwszą z nich są cele publiczne w rozumieniu art. 6 u.g.n., o szczególnej roli i funkcji wspomaganej instrumentem przymusu (wywłaszczenie). Drugą są pozostałe cele, których jednak podstawowym kryterium musi być interes publiczny jako niepodważalna zasada wszelkiej gospodarki mieniem⁹⁵¹ w celu realizacji oczekiwań wspólnoty publicznej (tzw. ekspektatywność działań administracyjnych)⁹⁵². Pojęcie interesu publicznego jest więc pojęciem szerszym⁹⁵³ i zawiera w sobie wszelkie działania zmierzające do realizacji celów publicznych. Nie każde jednak takie działanie będzie mieścić się w katalogu art. 6 u.g.n. Osiągnięcie obu powyższych rodzajów celów jest możliwe przez zastosowanie instrumentów planistycznych i realizacyjnych⁹⁵⁴. Użytkowanie wieczyste jest instrumentem realizacyjnym, ale działającym także w oparciu o instrumenty planistyczne, w wyniku których tworzy się przeznaczenie nieruchomości w rozumieniu planistycznym. W tym miejscu należy wskazać kilka przykładów działalności właściwych podmiotów publicznych w zakresie gospodarki nieruchomościami, dokonywanych poza poruszoną wyżej realizacją celów publicznych, gdzie z powodzeniem można wykorzystać zalety celowego charakteru prawa użytkowania wieczystego, jednocześnie działając w interesie publicznym.

⁹⁵¹ A. Janowski, R. Wiśniewski, *Gospodarowanie zasobami nieruchomości ...*, z. 7, s. 18.

⁹⁵² M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 106 - 109.

⁹⁵³ M. J. Nowak, *Instytucja „celów publicznych” w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Nieruchomości* 2007, Nr 11, s. 5; odmiennie: M. Gdesz, *Cel publiczny...*, s. 24.

⁹⁵⁴ J. Kotlińska, M. J. Nowak, *Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości a rozwój lokalny*, *Studia Regionalne i Lokalne* 2010, Nr 4, s. 108.

Jak wielokrotnie podkreślono w piśmiennictwie, użytkowanie wieczyste jest konstrukcją nieodłącznie związaną z zabudową nieruchomości⁹⁵⁵. Zgodnie z uregulowaniem użytkowania wieczystego w kodeksie cywilnym oraz u.g.n. jest to najbardziej typowy sposób korzystania z tego prawa⁹⁵⁶. Ta właśnie szczególna cecha użytkowania wieczystego pozwala sprawnie wpływać na zagospodarowanie nieruchomości gruntowych. Zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i Skarb Państwa, dysponują zasobami nieruchomości własnych z prawem do ich zbywania (art. 23 ust. 1 pkt. 7 u.g.n.). Postanowienia m.p.z.p. czy ustalenia decyzji o w.z.i.z.t. kształtują przeznaczenie nieruchomości w rozumieniu planistycznym. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, stopień uszczegółowienia m.p.z.p. lub ustaleń decyzji w.z.i.z.t. nie zawsze wystarcza do zabezpieczenia realizacji na nieruchomości takiego celu, który zdaniem publicznego właściciela gwarantowałby faktyczne wykorzystanie nieruchomości w sposób przezeń preferowany. Pewna abstrakcyjność m.p.z.p. i ustaleń decyzji o w.z.i.z.t. jest zresztą pożądana, a wręcz niezbędna by zapewnić właścicielom nieruchomości jak najszerszą możliwość realizacji swobody i wolności zabudowy⁹⁵⁷.

Poprzez możliwość uszczegółowienia preferowanego przez publicznego właściciela celu zabudowy, użytkowanie wieczyste daje Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego unikalną możliwość kształtowania przestrzeni ze względu na celowy charakter prawa i uprawnienie wynikające z art. 240 k.c.⁹⁵⁸ (przedterminowe rozwiązanie umowy). W ten sposób prawo to pozwala wypełnić lukę pomiędzy pewną ogólnością m.p.z.p. a planami publicznych właścicieli co do szczególnego sposobu zagospodarowania własnych nieruchomości. Doprecyzowania celu zabudowy i sposobu korzystania z nieruchomości publiczni właściciele nie mogliby osiągnąć, gdyby zdecydowali się na przeniesienie własności, jednocześnie opierając się jedynie na ustaleniach m.p.z.p. i decyzji w.z.i.z.t. Kluczową rolę pełnią tutaj nie tylko te postanowienia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, które nawiązują do ustaleń m.p.z.p. lub decyzji w.z.i.z.t. (przeznaczenie w rozumieniu planistycznym) ale także te, które wynikają jedynie z woli stron. Poprzez oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, właściciel warunkuje dalsze korzystanie z niej, wypełnianiem powziętych wspólnie ustaleń przez cały czas trwania umowy.

⁹⁵⁵ A. Lipiński, *Kompendium prawa cywilnego. Część ogólna i prawo rzeczowe*, Kraków 2004, s. 148; Z. Szczurek, *Prawo cywilne dla studentów administracji*, Kraków 2003, s. 201; E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, s. 579.

⁹⁵⁶ G. Bieniek, *Umowa o oddanie nieruchomości do użytkowania wieczystego (w:)* S. Rudnicki (red.), *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1999, s. 191.

⁹⁵⁷ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 48 - 71.

⁹⁵⁸ S. Kalus, M. Habdas, *Ustawa o planowaniu...*, s. 87.

Jednym z najważniejszych zastosowań prawa użytkowania wieczystego, nie związanym z realizacją celów publicznych w rozumieniu art. 6 u.g.n., jest możliwość kształtowania nie tylko formy zabudowy ale także sposobu korzystania z własnych nieruchomości w zależności od lokalnych potrzeb. Na koniec 2013 r. pokrycie powierzchni kraju obowiązującymi m.p.z.p. wyniosło 28,6%⁹⁵⁹. Płyne stąd wniosek, że decyzja o w.z.i.z.t. będzie jeszcze długo wpływać na kształt dopuszczalnego przeznaczenia nieruchomości w braku obowiązujących m.p.z.p. Decyzja o w.z.i.z.t. jako słabszy aniżeli m.p.z.p. instrument kształtowania polityki przestrzennej, z uwagi na szersze pole uznaniowości, częstokroć wypiera powstawanie nowych m.p.z.p., a nawet prowokuje konflikty związane z zagospodarowaniem terenu⁹⁶⁰. Mimo to, wraz z celowym charakterem użytkowania wieczystego, wynikającym z konstrukcji tego prawa, może stanowić użyteczny instrument stymulacji inwestycji w braku m.p.z.p. O ile więc decyzja o w.z.i.z.t. nie jest substytutem m.p.z.p., o tyle wypełniając margines elastyczności jej ustaleń za pomocą postanowień umowy, może się w swej funkcji do takiego substytutu przybliżać. Biorąc pod uwagę większą, niż ma to miejsce w przypadku planów, tolerancję ustaleń, polegającą choćby na możliwości uzyskania kilku decyzji co do jednej nieruchomości cechujących się znacznym zróżnicowaniem co do sposobu i funkcji zagospodarowania nieruchomości, użytkowanie wieczyste pełnić może funkcję zapewniającą oczekiwany cel zagospodarowania nieruchomości.

W silnie zurbanizowanym obszarze miejskim brak m.p.z.p. powoduje, iż potencjalne możliwości funkcji i rodzaju planowanej zabudowy będą szerokie, ponieważ wynikać będą z dokonywanej w toku postępowania o ustalenie w.z.i.z.t. analizy urbanistycznej⁹⁶¹. Najważniejszym jej elementem jest zasada kontynuacji zabudowy w oparciu o tzw. dobre sąsiedztwo. Tryb przeprowadzenia takiej analizy regulują przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁹⁶². To z kolei, stwarza obszerne możliwości interpretacyjne dla organu administracji architektoniczno - budowlanej. Korzystając z możliwości oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, właściciel może więc zabezpieczyć jej

⁹⁵⁹ P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Deręgowska, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 r., Opracowanie wykonane dla Departamentu Polityki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju*, Warszawa 2015, s. 13.

⁹⁶⁰ M.J. Nowak, P. Kreja, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w „polskich metropoliach”*, Świat Nieruchomości 2012, Nr 2, s. 6.

⁹⁶¹ D. Kaluża, *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014, s. 287 - 334.

⁹⁶² Dz.U. Nr 164 poz. 1588; szerzej zob. Z. Niewiadomski, (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Wyd. 9, Warszawa 2016, s. 522 - 540.

przeznaczenie zgodnie ze swoimi indywidualnymi preferencjami. Mogą one odnosić się nie tylko do przeznaczenia w rozumieniu planistycznym jak np. funkcja usługowo – handlowa, mieszkaniowa, sportowo – rekreacyjna czy przemysłowa, ale także innych elementów przeznaczenia umownego, np. oczekiwana, a nie minimalna liczba miejsc parkingowych, wyłączenie możliwości ustanawiania odrębnej własności lokali, czy też forma i powierzchnia wolnej od zabudowy przestrzeni dostępnej publicznie. Zabezpieczone w ten sposób cele właściciela nie stoją na przeszkodzie rozporządzeniu nieruchomości poprzez oddanie jej w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu, nawet ustnego nieograniczonego, gdzie jedynym kryterium wyboru przyszłego użytkownika wieczystego będzie oferowana przezeń cena.

Zastosowanie wyżej przedstawionego mechanizmu w praktyce jest stosunkowo proste. Wymaga wcześniejszego uzyskania przez publicznego właściciela decyzji o w.z.i.z.t., z której treści wynikać będzie dopuszczalność ukształtowania oczekiwanej funkcji i rodzaju zabudowy, powołanie treści tej decyzji w ogłoszeniu o przetargu na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, a następnie umieszczenie jej ustaleń wśród postanowień umowy. Co prawda skutki decyzji w.z.i.z.t. nie rozciągają się z mocy samego prawa na osoby niebędące pierwotnie stroną stosunku administracyjnoprawnego powstałego w wyniku wydania decyzji⁹⁶³, ale nie ma żadnych przeszkód aby za obopólną zgodą publiczny właściciel i podmiot wyłoniony w przetargu przenieśli między sobą tę decyzję. Zgodnie bowiem z art. 63 ust. 5 u.p.z.p. organ, który wydał decyzję, o w.z.i.z.t. jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji. Stronami w postępowaniu o przeniesienie tej decyzji są wówczas jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane jej przeniesienie. W ten sposób nabywca prawa użytkowania wieczystego uzyska pewność możliwości zrealizowania inwestycji wymaganej przez właściciela nieruchomości. Warto podkreślić, że w tym konkretnym przypadku, czyli przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste w oparciu o ustalenia decyzji w.z.i.z.t., pełni ona w praktyce rolę substytutu planu miejscowego dla danej nieruchomości, choć jak wyżej wspomniano co do zasady, substytutem tym nie jest⁹⁶⁴.

Jeszcze prostsze będzie zabezpieczenie celu w przypadku obowiązywania m.p.z.p.. Jego przepisy stanowią bowiem powszechnie obowiązujące prawo miejscowe i powołanie

⁹⁶³ J. Goździewicz - Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy ...*, s. 107.

⁹⁶⁴ Odmienne: Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, *Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka* 2010, Nr 3, s. 25 - 26.

jego ustaleń w ogłoszeniu o przetargu i umowie obok innych elementów określających przyszłe przeznaczenie, ma jedynie charakter porządkowy.

Procedura oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste wchodzi w fazę doprecyzowania wzajemnych praw i obowiązków przyszłej umowy, z chwilą rozstrzygnięcia przetargu, czyli sporządzenia protokołu z jego przeprowadzenia lub sporządzenia protokołu z rokowań - w przypadku trybu bezprzetargowego. Obie te czynności mają kluczowe znaczenie dla przyszłej umowy zawieranej w formie aktu notarialnego, choć skutek jaki wywierają bywa różnorodnie oceniany.

Według pierwszego poglądu, nabywcy nieruchomości wyłonionemu w przetargu przysługuje roszczenie⁹⁶⁵ o zawarcie umowy w oparciu o art. 70² § 3 k.c., z którego wynika, że jeśli protokół z przetargu lub protokół z rokowań stanowią podstawę zawarcia umowy, to stronom tych protokołów przysługuje roszczenie o zawarcie umowy⁹⁶⁶. Przy rokowaniach odpowiednikiem tego przepisu jest art. 72 k.c. zgodnie z którym, jeżeli strony prowadzą negocjacje w celu zawarcia oznaczonej umowy, umowa ta zostaje zawarta, gdy strony dojdą do porozumienia co do wszystkich jej postanowień.

Odmienne stanowisko prezentuje E. Klat - Górską, której zdaniem, zarówno protokół z rokowań, jak i z przetargu, nie stanowią umowy przedwstępnej, lecz są elementem procedury rozporządzenia nieruchomością, uregulowanej w u.g.n. Tym samym, brak jest podstaw do stosowania, choćby w drodze analogii, przepisów o umowie przedwstępnej, gdyż są to instytucje odrębne⁹⁶⁷. Ponieważ jednak z treści protokołu z przetargu lub z rokowań wynika zgoda przyszłego nabywcy na przyjęcie zasad nabycia określonych w ogłoszeniu lub uzgodnienie wszystkich niezbędnych, rokowanych warunków umowy, zasadniejsze jest chyba stanowisko pierwsze. Przemawiałoby za tym to, że kształtowanie *essentialia negotii* przyszłej umowy użytkowania wieczystego rozpoczyna się przecież przed przetargiem lub rokowaniami, bo już na etapie wykazu, o którym mowa w art. 35 ust. 2 u.g.n. Zgodnie z pkt. 4 tego przepisu, wykaz powinien zawierać określenie przeznaczenia nieruchomości i sposobu jej zagospodarowania, czyli innymi słowy najważniejszy element umowy jakim jest cel użytkowania wieczystego. Może on wynikać z ustaleń m.p.z.p. lub decyzji o w.z.i.z.t., ewentualnie zawierać inne preferowane przez właściciela obowiązki przyszłego użytkownika

⁹⁶⁵ E. Bończak - Kucharczyk, *Ustawa...*, s. 347; J. Siegień, *Przetarg na sprzedaż albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego*, ABC nr 68424, LEX/el., pkt. 5.

⁹⁶⁶ A. Niewiadomski [w:] Czechowski P. (red.), *Ustawa...*, s. 138; A. Kaźmierczyk - Henzelmann, *Unieważnienie umowy zawartej w drodze przetargu*, *Przegląd Sądowy* 2000, Nr 7-8, s. 74 - 75; tak też: wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2003, V CKN 1604/00, LEX nr 77072.

⁹⁶⁷ E. Klat-Górska, (w:) E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce...*, s. 173.

wieczystego. Te ostatnie występowałyby, gdyby przyszłe przeznaczenie umowne nieruchomości miało być węższe, aniżeli przeznaczenie w rozumieniu planistycznym. Ponadto, pogląd zgodnie z którym nabywcy nieruchomości wyłonionemu w przetargu przysługuje roszczenie o zawarcie umowy pojawia się także w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁹⁶⁸.

Opisany mechanizm można z powodzeniem stosować także przy oddawaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości zabudowanej wraz z jednoczesnym przeniesieniem własności budynków. Niejednokrotnie, zwłaszcza w dzielnicach silnie zurbanizowanych, gmina rezygnuje z uchwalania planu miejscowego dla takich terenów, z uwagi na silniejszą potrzebę określenia przeznaczenia tych części miasta, które pozostają jeszcze słabiej zagospodarowane. W takich przypadkach, jeśli właściciel dysponuje nieruchomością zabudowaną, której charakter lub funkcja zasługują na zachowanie lub odtworzenie, użytkowanie wieczyste jest optymalnym rozwiązaniem. Ponadto, w przypadku oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości zabudowanej, korzyść finansowa przy tego rodzaju rozporządzeniu jest znacznie wyższa aniżeli przy rozporządzeniu nieruchomością niezabudowaną. Wynika to z konieczności jednoczesnego przeniesienia własności budynków wraz z ustanowieniem użytkowania wieczystego (art. 31 u.g.n). Nabywca przy zawieraniu umowy oprócz uiszczenia pierwszej opłaty, obowiązany jest więc zapłacić za nabycie własności budynku. Zastosowanie trybu przetargowego przy rozporządzeniu nieruchomością, jak już wyżej wspomniano, wyklucza możliwość rozłożenia należności na raty. Dotyczy to zarówno ceny sprzedaży, pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego jak i ceny nabycia własności budynku (art. 70 u.g.n.).

Praktycznym przykładem wykorzystania użytkowania wieczystego jako punktowego impulsu inwestycyjnego w śródmiejskiej tkance jest rozporządzenie nieruchomością położonej w Kielcach przy ul. Leśnej. Blisko półhektarowa nieruchomość położona w ścisłym centrum miasta, jest bardzo dobrze skomunikowana i stanowi własność Gminy Kielce. Dla tej części miasta nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nieruchomość zabudowana jest dawnym budynkiem dydaktycznym kieleckiego Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, w znacznym stopniu funkcjonalnie zdegradowanym. Atrakcyjna lokalizacja nieruchomości sprawia, że najkorzystniejszym wydaje się być przeznaczenie jej do zagospodarowania w charakterystycznej dla ścisłego centrum miasta zabudowie biurowo -

⁹⁶⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 17 lipca 2009, IV CSK 109/09, OSNC 2010, nr A, poz. 17; uchwała Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 1994, III CZP 96/94, LEX nr 4108.

usługowej. Dodatkowo, przeprowadzona analiza lokalnego rynku dostępnych powierzchni biurowych, zarówno w zasobach prywatnych jak i publicznych wykazała, że biorąc pod uwagę popyt rynkowy, powierzchnie biurowe powinny charakteryzować się odpowiednim standardem. Pomieszczenia muszą posiadać możliwość dowolnego kształtowania w zależności od wymogów organizacyjnych przyszłych najemców (tzw. *open space*), łatwość rozprawienia infrastruktury teleinformatycznej, dostęp do odpowiedniej liczby miejsc parkingowych, a także jednolitość własnościową całego budynku.

Powyższe cechy wynikają z oczekiwań potencjalnych najemców korporacyjnych sondujących kielecki rynek nieruchomości, poszukując powierzchni biurowej w odpowiednim standardzie. Najczęściej są to międzynarodowe organizacje z sektora zewnętrznych usług dla biznesu, oprócz standardu preferujący lokalizację i jeden podmiot jako właściciela obiektu. Oferta lokalnych inwestorów jest w tym zakresie niewystarczająca, ponieważ najczęściej są to lokale niewielkie, a przede wszystkim położone w budynkach wspólnot mieszkaniowych lokali biurowych. Miejscowi przedsiębiorcy działający na rynku, realizujący w ostatnich latach obiekty biurowe, zainteresowani byli natychmiast po zakończeniu inwestycji szybką sprzedażą poszczególnych lokali użytkowych czyli realizacją zysku i rozpoczęciem kolejnego przedsięwzięcia. W efekcie na rynku powstało wiele obiektów będących kompleksami lokalowymi, w których mieszczą się jedynie niewielkie przedsiębiorstwa, kancelarie prawnicze, gabinety lekarskie, firmy ubezpieczeniowe itp. Zaskutkowało to nadpodażą tego rodzaju powierzchni zarówno w celu wynajmu jak i sprzedaży. Z drugiej strony, wystąpił deficyt wysokiego standardu powierzchni biurowej w obiektach dedykowanych w całości skomercjalizowaniu poprzez długoterminowy najem, a następnie dalszej odsprzedaży inwestorom instytucjonalnym, akumulującym kapitał w nieruchomościach w perspektywie wieloletniej.

Istniejące w mieście biurowce o odpowiednio wysokim standardzie są nieliczne, niemal w całości wynajęte lub wykorzystywane na własne potrzeby właścicieli. Deficyt nowoczesnych powierzchni biurowych jest więc niekorzystny dla lokalnej gospodarki, powodując utratę potencjalnych inwestorów zewnętrznych, których obecność w każdym mieście jest wysoce pożądana, także ze względów wizerunkowych⁹⁶⁹.

W tej sytuacji rolę gminy powinno być zainicjowanie takiego działania, które będzie stymulować powstanie na lokalnym rynku conajmniej kilku obiektów, odpowiadających swoim standardem zapotrzebowaniu z zewnątrz. Samorząd powinien jednak jedynie utworzyć

⁹⁶⁹ Zob. przykład miasta Sheffield w Wielkiej Brytanii, M. Habdas, *Problemy restrukturyzacji okręgu przemysłowego na przykładzie Sheffield w Wielkiej Brytanii*, *Nieruchomość* 1998, Nr 1, s. 50.

odpowiednie warunki do ukierunkowanych inwestycji, zostawiając samą realizację prywatnym uczestnikom rynku.

Aby osiągnąć cel w postaci pojawienia się ścisłym centrum miasta obiektu odpowiadającego wyżej wymienionym kryteriom, oprócz uwarunkowań projektowych, niezbędne jest zabezpieczenie utrzymania jednolitej struktury własnościowej nieruchomości, aby uniemożliwić ewentualne przyszłe rozdrobnienie własnościowe poprzez wyodrębnienie lokali i utworzenie wspólnoty mieszkaniowej. Zdaniem właściciela - gminy - doprowadziłoby to do zmarnotrawienia potencjału lokalizacji nieruchomości.

Efekt ten można osiągnąć poprzez wyłączenie możliwości ustanawiania odrębnej własności lokali w ramach nieruchomości. Zastosowanie takiego rozwiązania w ramach przepisów m.p.z.p. jest jednak wątpliwe. Wiązałoby się ono w istocie z ograniczeniem prawa własności nieruchomości. Plan, jako akt prawa miejscowego określa sposób wykonywania własności. Wynika to wprost z art. 6 u.p.z.p., który stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zatem status prawny nieruchomości jest nierozzerwalnie związany z ograniczeniami wprowadzonymi planem. To wymusza takie konstruowanie granic władztwa planistycznego, by jednocześnie konstytucyjne uprawnienia właściciela nieruchomości pozostały nienaruszone. Wydaje się, że jedynym i poprawnym rozwiązaniem jest przyjęcie założenia, że treścią planu miejscowego może być tylko takie ograniczenie, dla którego istnieje uzasadnienie w przepisie rangi ustawowej. Oznacza to, że gmina nie może do planu wprowadzać takich regulacji kształtujących stosunki lokalne, które nie miałyby uzasadnienia w ustawie materialnej⁹⁷⁰.

Na podobnym stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 kwietnia 2012 r., stwierdzając, że m.p.z.p. może kształtować i kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a jego postanowienia mogą ograniczać prawo własności, jednak w takim stopniu, aby nie naruszyć jego istoty. Zdaniem sądu, naruszenie takie może nawet prowadzić do nieważności m.p.z.p.⁹⁷¹, ponieważ władztwo planistyczne gminy nie jest władztwem absolutnym⁹⁷², a jego granice wyznacza zasada proporcjonalności wyrażona w art. 64 ust. 3 oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁹⁷³.

⁹⁷⁰ Z. Czarnik, *Istota i zakres...*, s. 13.

⁹⁷¹ A. Zieliński, *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, *Przegląd Prawa Rolnego* 2011, Nr 2, s. 261, 264.

⁹⁷² E. Klat - Górka, *Miejscowy ...* [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska - Skąlecka (red.), *Płaszczyzny konfliktów...*, s. 374.

⁹⁷³ II OSK 307/12, LEX 1252010.

W konsekwencji należy uznać, że zakaz ustanawiania odrębnej własności lokali w nieruchomości zabudowanej, wyrażony w treści m.p.z.p. byłby nadużyciem władztwa planistycznego i jako taki, niemożliwy do utrzymania w prawie miejscowym.

W tej sytuacji nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby brak możliwości ingerencji planistycznej, zastąpić postanowieniami zgodnej umowy stron w ramach użytkowania wieczystego nieruchomości. Elementami tymi mogą być również inne zagadnienia dotyczące rozwiązań funkcjonalnych czy architektonicznych⁹⁷⁴. Użytkownik wieczysty może także w umowie przyjąć na siebie zobowiązanie niedokonywania określonych rozporządzeń (art. 57 § 2 k.c.)⁹⁷⁵, stąd możliwość wyłączenia ustanawiania w budynku odrębnej własności lokali.

Oddając nieruchomość w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na cele komercyjne zamiast przeniesienia własności, publiczny właściciel zyskuje także możliwości wdrożenia w ramach przyszłej inwestycji tzw. placemakingu. Filozofia ta opiera się na umiejętności połączenia fizycznego zagospodarowania przestrzeni z jednoczesnym tworzeniem w niej przestrzeni publicznych otwartych dla mieszkańców, sprzyjających rozwojowi różnorodnych form aktywności, niekoniecznie związanych z pracą zawodową czy konsumpcją⁹⁷⁶. Dzięki temu może zostać wydobyty cały potencjał i wartość danej przestrzeni, która zmieni się w miejsce będące sercem lokalnej społeczności, przyciągającym użytkowników. Na pierwszy plan wysuwa się więc otwarcie na ludzi, ich potrzeby i aspiracje, a dopiero w drugiej kolejności na rodzaj architektury jakim jest budynek, plac czy park. Połączenie tych elementów sprawia, że można mówić o tworzeniu miejsca czyli przestrzeni, z którą ludzie wiążą się emocjonalnie⁹⁷⁷. Najważniejsze jednak jest to, aby wykreowana w wyniku placemakingu przestrzeń publiczna, nie stała się tak naprawdę przestrzenią quasi - publiczną⁹⁷⁸, będącą w istocie tylko złudzeniem przestrzeni publicznej⁹⁷⁹, wytworzoną jedynie w celu realizacji komercyjnych interesów inwestora. Określając model i zasady jej funkcjonowania w umowie oddającej nieruchomość w użytkowanie wieczyste, można wyeliminować ryzyko pojawienia się tego zjawiska. Przykładem może być np. zapewnienie ogólnodostępności otwartego dziedzińca projektowanego biurowca oraz zagospodarowanie go przy wykorzystaniu mebli miejskich. Można także rozważyć zobowiązanie inwestora do przeznaczenia części powierzchni lokali użytkowych wokół

⁹⁷⁴ S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys...*, s. 109.

⁹⁷⁵ K. Pietrzykowski (w:) *Kodeks...*, s. 611, cyt. za Z. Truskiewiczem, *Użytkowanie...*, s. 210; J. Winiarz (w:) *Kodeks cywilny z komentarzem...*, Warszawa 1989, s. 208.

⁹⁷⁶ A. Markusen, A. Gadwa, *Creative placemaking*, Washington 2010, s. 5 - 7, 23.

⁹⁷⁷ <http://pozytywnie.pl/jak-kreowac-ulubione-miejsca-czyli-czym-jest-placemaking-i-jak-to-ugryzc/>

⁹⁷⁸ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 242 - 258.

⁹⁷⁹ M. Habdas, *Nieruchomość a przestrzeń publiczna*, *Nieruchomość* 2011, Nr 3, s. 34.

otwartego dziedzina na wynajem podmiotom prowadzącym działalność artystyczną, kulturalną lub organizacji pozarządowej⁹⁸⁰. Osiągnięcie takiego celu za pomocą nakazów planistycznych nie jest możliwe.

Sposób postępowania przed oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste powinien następować według mechanizmu opisanego w rozdziale 4, pkt. 4.2 (s. 123). Pierwszym krokiem byłaby uzyskana przez właściciela (gminę) decyzja w.z.i.z.t., określająca funkcję i pozostałe ustalenia urbanistyczno - budowlane przyszłego przedsięwzięcia czyli przeznaczenie w rozumieniu planistycznym. Następnie wraz z pozostałymi elementami przyszłego przeznaczenia⁹⁸¹ umownego, w szczególności wyłączeniem możliwości ustanawiania w budynku odrębnej własności lokali, ustalenia decyzji w.z.i.z.t. stałyby się integralną częścią warunków przetargu na rozporządzenie nieruchomością poprzez oddanie jej w użytkowanie wieczyste⁹⁸². Po jego rozstrzygnięciu, równolegle, w chwili zawierania umowy, następowałoby przeniesienie na wyłonionego nabywcę uzyskanej wcześniej przez właściciela decyzji w.z.i.z.t. w trybie art. 63 ust. 5 u.p.z.p. Ponadto, zastrzeżenie wyłączenia możliwości ustanawiania odrębnej własności lokali w przyszłym budynku, wyeliminowałoby sztuczne zawyżanie wysokości pierwszej opłaty w przetargu, ponieważ nabywca nie będzie mógł liczyć na przerzucenie ciężaru niewspółmiernie wysokich opłat rocznych na przyszłych właścicieli kilkudziesięciu lokali. Zakładanie, że podczas odsprzedaży całości nieruchomości jednemu nabywcy, pominię on bardzo klarowne i widoczne naliczenie wysokości tych opłat, wydaje się mało prawdopodobne.

Przytoczony wyżej przykład zastosowania użytkowania wieczystego w celu realizacji budynku biurowego pokazuje, jak wykorzystać nieruchomość w sposób ukierunkowany. Działanie takie jest zgodne z uzasadnioną potrzebą rozwoju miasta, zachowując jednocześnie równowagę pomiędzy interesem społeczności lokalnej, a poszanowaniem prawa prywatnego inwestora do zysku z działalności deweloperskiej, prowadzonej w przejrzystych warunkach wolnorynkowych. Zastosowanie użytkowania wieczystego zarówno w warunkach obowiązywania jak i braku m.p.z.p., może być bardzo użyteczne. Pokrycie gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w skali kraju, jak już wyżej wspomniano, jest niepełne, zwłaszcza w większych miastach. Zaniechanie sporządzania m.p.z.p., czyli tzw. bierna polityka przestrzenna, postrzegane bywa niekiedy jako skuteczniejsze od sytuacji, gdy cały obszar gminy jest objęty m.p.z.p., ponieważ pozwala na

⁹⁸⁰ A. Markusen, A. Gadwa, *Creative ...*, s. 9.

⁹⁸¹ J. Siegień, *Przetarg na sprzedaż ...* pkt. 2.

⁹⁸² Por. S. Wójcik (red.), Z. Gawlik, P. Pelczyński, *Podstawy prawa cywilnego. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2001, s. 95.

elastyczność i przychyłność organów gminy w wydawaniu decyzji w.z.i.z.t.⁹⁸³. W takich sytuacjach oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste z konkretnym przeznaczeniem, również może kreować charakter i funkcję zabudowy w danym wycinku przestrzeni miejskiej.

Trzeba jednak pamiętać, że przyjęcie tego rodzaju polityki przestrzennej stwarza pole do nadużyć z uwagi na szerszą uznaniowość organów wydających decyzje w.z.i.z.t. Podstawowym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego powinien być zawsze w pierwszej kolejności m.p.z.p. Jeśli już jednostka samorządu terytorialnego decyduje się na przyjęcie biernej polityki przestrzennej, działanie takie winno być częścią strategicznego zarządzania nieruchomościami publicznymi⁹⁸⁴, a ponadto należałoby jednoznacznie zaakceptować pogląd, że ustalenia decyzji w.z.i.z.t. pozostają w ścisłym związku z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mimo, że akt ten formalnie nie posiada przymiotu aktu prawa miejscowego.

Już pod koniec lat 70 tych ubiegłego stulecia, W. Pańko zauważył, że wyodrębniona część powierzchni ziemskiej może być zarówno sferą przestrzenną uprawnionych działań właściciela, jak i stron stosunku zobowiązaniowego, a funkcja ziemi w obu przypadkach jest w istocie podobna⁹⁸⁵. Użytkowanie wieczyste będąc prawem rzeczowym, posiada również w swej treści elementy obligacyjne⁹⁸⁶. Łączy więc obie powyższe funkcje. Z jednej strony daje użytkownikowi wieczystemu wiązkę praw zbliżoną do przysługujących właścicielowi, z drugiej, pozostawia publicznemu właścicielowi możliwość zdecydowania jak ma być wykorzystywana jego nieruchomość, z uwzględnieniem uzgodnionych obustronnie praw i obowiązków, wpisujących się w kryteria działań w interesie publicznym.

Każda nieruchomość jest częścią większej całości. Nie może funkcjonować w oderwaniu od otoczenia, czyli przestrzeni publicznej i prywatnej. To kondycja tej przestrzeni ostatecznie wywiera największy wpływ na wartość nieruchomości, składając się na pojęcie najważniejszej wagi spośród cech rynkowych nieruchomości - lokalizacji. Interakcje pomiędzy przestrzenią publiczną, a nieruchomością nie mają jednak charakteru jednostronnego. Sama nieruchomość także oddziałuje lub może oddziaływać na przestrzeń publiczną w taki sposób, aby kształtować jej formę, kondycję i zdolność przyciągania ludzi,

⁹⁸³ R. Żróbek, S. Żróbek, A. Żróbek - Różańska, A. Żróbek - Sokolnik, P. Dynowski, *Podstawy i procedury gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości*, Olsztyn 2014, s. 329; J. Nadler, *Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1999, Nr 2, s. 168.

⁹⁸⁴ J. Brzezicka, R. Wiśniewski, *Strategiczne gospodarowanie nieruchomościami jako instrument rozwoju miast*, Organizacja i zarządzanie 2015, Nr 1, s. 5.

⁹⁸⁵ W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*, Katowice 1978, s. 51.

⁹⁸⁶ Z. K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe...*, s. 151.

budując w ten sposób przyjazne otoczenie zapraszające do użytkowania⁹⁸⁷. Jest to bardzo istotne dla wartości nieruchomości, ponieważ jej atrakcyjność komercyjna w centrach miast zależy najczęściej od intensywności ruchu pieszego. Jak bowiem zauważa J. Gehl, ludzie przychodzą tam, gdzie są ludzie⁹⁸⁸.

Zabudowa, stan techniczny, ekologia⁹⁸⁹, struktura społeczna mieszkańców dzielnic pozostałych po zindustrializowanym świecie socjalizmu realnego⁹⁹⁰, stały się problemem nie tylko w Polsce⁹⁹¹. Spopularyzowane przez A. Smitha stwierdzenie, iż niewidzialna ręka rynku⁹⁹², bez interwencji władz publicznych, jest w stanie zapewnić zrównoważony rozwój⁹⁹³, nie wytrzymało próby czasu. Projektowanie budynków jedynie w oparciu o kalkulację przyszłego zysku powoduje, że życie miejskie zamiera. Taka praktyka powinna zostać zastąpiona procedurami planistycznymi zgodnie z zasadą: najpierw ludzie, potem przestrzeń, na końcu budynki⁹⁹⁴.

Przykład zastosowania takiej filozofii w planowaniu przestrzeni miejskiej można zobaczyć w Kapsztadzie, gdzie stare, nieużywane doki portowe przekształcono w centrum handlu i rozrywki, gdzie oprócz tradycyjnie komercyjnych funkcji handlowych, gastronomicznych czy hotelowych, znaleziono miejsce także dla amfiteatru, nadmorskiego bulwaru i wyremontowanych przystani. W rezultacie oprócz zrewitalizowania części miasta, stworzono miejsce przyjazne dla ludzi w różnym wieku, z różnych warstw społecznych i ras, a jednocześnie nieukierunkowane wyłącznie na konsumpcję⁹⁹⁵. Polskie samorządy w przypadku nieruchomości stanowiących ich własność mogą również realizować podobne przedsięwzięcia, korzystając z opisanego wyżej mechanizmu celowego wykorzystania użytkowania wieczystego. Jeśli jednak na obszarach zdegradowanych nie ma nieruchomości publicznych, wówczas biorąc pod uwagę istniejące uregulowania planistyczne, możliwości te mogą być ograniczone.

⁹⁸⁷ J. Gehl, *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Kraków 2009, s. 31.

⁹⁸⁸ *Ibidem*, s. 25.

⁹⁸⁹ P. Sobierajewicz, *Kształtowanie zabudowy miejskiej o zwiększonej efektywności ekologicznej i energetycznej*, Zielona Góra 2013, s. 58 - 61.

⁹⁹⁰ G. Odoj, *Miedzy degradacją a rewitalizacją - górnośląskie osiedla robotnicze w obliczu deindustrializacji* [w:] M. Mađurowicz (red.) *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, Warszawa 2014, s. 38 - 39.

⁹⁹¹ L. Henclewska, *Rewitalizacja miast - możliwości i zagrożenia na podstawie doświadczeń wschodnich Niemiec*, *Nieruchomości* 2004, Nr 9, s. 40.

⁹⁹² W. Kwaśnicki, *Ekonomia klasyczna - spojrzenie z innej perspektywy*, *Ekonomista* 1998, Nr 5-6, s. 14; H. Przybyła, *Adam Smith - prekursor etyki gospodarczej*, *Studia Ekonomiczne/Akademia Ekonomiczna w Katowicach* 2005, Nr 35, s. 34 - 35.

⁹⁹³ S. Kalus, M. Habdas, *Ustawa o planowaniu...*, s. 86.

⁹⁹⁴ J. Gehl, *Miasto dla ludzi*, Kraków 2014, s. 198.

⁹⁹⁵ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 255.

Funkcjonowanie polskich samorządów w warunkach silnych ograniczeń budżetowych powoduje stałą degradację przestrzeni publicznych, co zazwyczaj jest impulsem do wyzbywania się własności swoich nieruchomości⁹⁹⁶. Niechlubnym przykładem tego rodzaju działań jest prowadzona w niektórych polskich miastach polityka sprzedaży lokali użytkowych położonych często w kluczowych miejscach z punktu widzenia ich oddziaływania na przestrzeń publiczną, np. w ścisłych centrach miast. Przeniesienie własności takich lokali uwalnia je spod jakiejkolwiek kontroli, co powoduje najczęściej zmianę ich funkcji z pobudek ekonomicznych, degradując jednak w ten sposób otaczającą je przestrzeń publiczną. W Kielcach po sprzedaży, dwa lokale użytkowe zamieniono z restauracji na oddział banku oraz z księgarni na sieciową drogerię. Wyzbycie się przez gminę własności tych lokali spowodowało utratę wpływu na rodzaj działalności prowadzonej przez ich użytkowników. Trzeba bowiem pamiętać, że inny jest rodzaj interakcji między ludźmi oczekującymi w kolejce do okienka bankowego, a inny w kawiarni gdzie pojawia się możliwość spotkania, przyglądania czy choćby przysłuchiwania się innym ludziom. Takie formy kontaktu wydają się mało znaczące, są jednak wartościowe jako niezależne formy kontaktu, a ponadto stają się załącznikiem innych, bardziej złożonych form zachowań społecznych w przestrzeni publicznej, którą to przestrzeń J. Gehl nazywa sceną uliczną⁹⁹⁷. Funkcjonowanie oddziału banku czy drogerii nie sprzyja powstawaniu życia ulicznego, które staje się główną atrakcją na przykład ogródków kawiarnianych, nie bez powodu sytuowanych najczęściej przy chodnikach traktów pieszych⁹⁹⁸.

Tymczasem samorzady miast Europy Zachodniej postępują zgoła odmiennie. Angażują środki w wykup gruntów i tworzą ich zasoby (co obejmuje uzdatnianie, scalanie, ponowne dzielenie oraz ustalanie przeznaczenia w nawiązaniu do wymagających zaspokojenia potrzeb społecznych) właśnie po to, by realne było prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej. Nie jest to możliwe, jeżeli podmioty publiczne nie będą dysponować odpowiednią liczbą nieruchomości pozwalających na tworzenie warunków do przemyślanego rozwoju struktury urbanistycznej⁹⁹⁹.

W tym miejscu warto chwilę poświęcić przyczynom deficytu zorganizowanych zasobów nieruchomości samorządowych w Polsce. Główną rolę odgrywają tutaj dwa elementy. Pierwszym z nich jest brak efektywnych instrumentów prawnych umożliwiających tworzenie zasobów nieruchomości, także w celu realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych,

⁹⁹⁶ *Ibidem*, s. 225.

⁹⁹⁷ J. Gehl, *Życie...*, s. 13 - 15.

⁹⁹⁸ *Ibidem*, s. 27 - 28.

⁹⁹⁹ M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 225.

drugim, brak odpowiednich mechanizmów finansowania¹⁰⁰⁰. Samo umożliwienie publicznemu właścicielowi dobrowolnego nabywania nieruchomości do zasobów (art. 23 ust. 1 pkt. 7) u.g.n.¹⁰⁰¹) to za mało. Trudno mówić o rewitalizacji danego obszaru miasta w sferze technicznej, społecznej, czy ekologicznej¹⁰⁰², bez prawnie zagwarantowanej możliwości pozyskania nieruchomości, a następnie kontrolowanego ich zagospodarowania. Również katalog celów publicznych (art. 6 u.g.n.) jest zbyt wąski¹⁰⁰³ i nie obejmuje pozyskiwania nieruchomości do zasobów w związku z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w trybie wyłączenia. Jest to istotna słabość polskich rozwiązań regulujących te zagadnienia¹⁰⁰⁴.

Niewielką poprawę w tym zakresie wprowadziła ustawa z 3 listopada 2015 r. o rewitalizacji (u.r.). Dokonano nią szeregu zmian normatywnych, także w wielu innych przepisach, m. in. w u.g.n. i u.p.z.p. Ustawa ta umożliwia pozyskiwanie nieruchomości do zasobu gminy poprzez fakultatywne (art. 11 ust. 5 pkt. 1 u.r.) ustanowienie prawa pierwokupu wszystkich nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym uchwałą rady gminy o wyznaczeniu obszaru rewitalizacji lub obligatoryjne przyznanie gminie pierwokupu ustawowego, gdy wyznaczono Specjalną Strefę Rewitalizacji (art. 39 pkt. 3 u.r.). W tej sytuacji zachodzi więc przypadek określony w art. 599 §2 k.c. zgodnie z którym, rozporządzenie nieruchomością bezwarunkowo, z pominięciem prawa pierwokupu gminy skutkuje nieważnością umowy. Właściciel musi zatem zawrzeć z osobą trzecią zobowiązującą umowę sprzedaży, w której warunkiem rozporządzenia nieruchomością będzie nieskorzystanie przez gminę ze swojego prawa¹⁰⁰⁵. Niestety, jest to jedynie prawo pierwokupu, które może doprowadzić do nabycia nieruchomości do zasobu, ale tylko wówczas gdy właściciel wyrazi zamiar rozporządzenia nią w formie umowy warunkowej. Dopuszczalne jest również czasowe wyłączenie przez gminę możliwości wydawania decyzji w.z.i.z.t. (art. 11 ust. 5 pkt. 2 u.r.). Ustawa wprowadza więc istotne ograniczenia w wykonywaniu praw do nieruchomości na obszarze zdegradowanym, jednocześnie pozostawiając samorządowi zbyt skąpe możliwości stymulowania przedsięwzięć

¹⁰⁰⁰ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz, *Model rewitalizacji miast*, Kraków 2010, s. 58.

¹⁰⁰¹ Przepis ten zawiera jedynie enigmatyczne sformułowanie, w myśl którego organy gospodarujące: „zbywając oraz nabywając, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzące w skład zasobu (...)”.

¹⁰⁰² W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji - śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojenne*, Kraków 2009, s. 22.

¹⁰⁰³ Szerzej, poniżej: rozdział 7, pkt 7.3, s. 248 - 250.

¹⁰⁰⁴ Tak: M. Węglowski, *Uwarunkowania prawne rewitalizacji miast* [w:] W. Rydzik (red.), *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją. Tom 6*, Kraków 2009, s. 50.

¹⁰⁰⁵ M. Nowak, *Ustawa o rewitalizacji* [w:] M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wyd. 1, Warszawa 2016, s. 34.

rewitalizacyjnych w obszarze gospodarki nieruchomościami¹⁰⁰⁶. Krokiem we właściwym kierunku jest jedynie poszerzenie katalogu celów publicznych o tzw. społeczne budownictwo czynszowe, zdefiniowane w art. 27 u.r. Aby jednak było to możliwe, musi być ono realizowane jedynie na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji ustanowionej zgodnie ze skomplikowanymi wymaganiami rozdziału 2 u.r. Ponadto budownictwo to może być realizowane jedynie z udziałem środków publicznych. Będzie o tym jeszcze mowa niżej (pkt. 7.3, s. 241).

Mimo to, nawet w takim kształcie rozwiązań ustawowych, nieruchomości samorządowe oraz pozyskane w wyniku wykonania prawa pierwokupu mogą być z powodzeniem wykorzystane w celu realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych poprzez ich oddanie w użytkowanie wieczyste. Ponadto, miejscowy plan rewitalizacji może przewidywać realizację na obszarze rewitalizowanym tzw. inwestycję główną wraz z inwestycjami uzupełniającymi, określonymi w szczególnym rodzaju umowy zwaną umową urbanistyczną (art. 37i u.p.z.p.¹⁰⁰⁷). Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie. Podobne konstrukcje funkcjonują już w procedurach rewitalizacyjnych w Europie Zachodniej jako tzw. projekty wiodące (ang. *flagship projects*). Do ich realizacji często zapraszani są światowej sławy architekci, którzy swoim nazwiskiem firmują dzieła architektoniczne, a pośrednio również miasta w których powstają. Podstawowym celem projektów wiodących jest podniesienie prestiżu i zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej konkretnego fragmentu przestrzeni miejskiej¹⁰⁰⁸.

Użytkowanie wieczyste jako forma władania nieruchomością w celu realizacji inwestycji głównej może być niezwykle użyteczne. Celowy charakter tego prawa wraz możliwością wzajemnego kształtowania praw i zobowiązań stron w umowie sprawia, że forma ta będzie lepsza, aniżeli prawo własności aby skutecznie przeprowadzić działanie rewitalizacyjne. Niestety, zgodnie z art. 37i ust. 2 u.p.z.p., inwestycja główna nie może być inwestycją celu publicznego, co wyklucza możliwość wywłaszczenia nieruchomości w celu realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Tymczasem doświadczenia innych krajów w tym zakresie wskazują, że niejednokrotnie za działania wystarczające do kompleksowej realizacji procesu rewitalizacji są uważane interwencje pojedynczych inwestorów, którzy są zainteresowani poszczególnymi inwestycjami kubaturowymi na konkretnych

¹⁰⁰⁶ Szerzej: M. Bielecki, *Utrudnienia w budowie wynikające z ustawy o rewitalizacji i „ustawy krajobrazowej”*, *Nieruchomości* 2016, Nr 1, s. 4.

¹⁰⁰⁷ W brzmieniu ustalonym art. 41 pkt. 6 u.r.

¹⁰⁰⁸ J. Kazimierzczak, *Wpływ rewitalizacji terenów poprzemysłowych na organizację przestrzeni centralnej w Manchesterze, Lyonie i Łodzi*, Łódź 2014, s. 78.

nieruchomościach bądź w jednym bloku urbanistycznym¹⁰⁰⁹ (inwestycja główna w rozumieniu u.r.). Dla przykładu w roku 1995 w San Francisco zawiązano publiczno-prywatne przedsięwzięcie dla rewitalizacji części miasta poprzez budowę centrum rozrywkowo-handlowego Yerba Buena. Ustanowiono użytkowanie wieczyste na rzecz prywatnego dewelopera na okres 51 lat z opcją podwójnego przedłużania, po 18 lat¹⁰¹⁰. W Newcastle, w latach 80 tych ub. wieku, odnowiony w ramach rewitalizacji nadbrzeża Quayside, zespół zabudowy wiktoriańskiej będący w posiadaniu miasta został przekazany w wieloletnią dzierżawę stowarzyszeniu mieszkaniowemu¹⁰¹¹. Inną, zabytkową nieruchomość w tej dzielnicy, w zamian za całkowitą odbudowę przekazano w bezpłatne użytkowanie na okres 125 lat, a działkę stanowiącą lukę w porewitalizacyjnej zabudowie Quayside, oddano w dzierżawę prywatnemu inwestorowi na ten sam okres, z przeznaczeniem mieszkaniowym i komercyjnym¹⁰¹².

Wszystko to sprawia, że użytkowanie wieczyste z uwagi na możliwość precyzyjnego określenia praw i obowiązków nabywcy, może również w Polsce stać się w świetle nowej ustawy doskonałym narzędziem realizowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych finansowanych kapitałem prywatnym. Rozwiązania te funkcjonowałyby jeszcze lepiej, gdyby dopuszczono wsparcie procesów rewitalizacji przestrzeni możliwością zastosowania wyłączenia. Już uchwalając u.g.g., wyłączenie uczyniono wtórnym trybem nabywania nieruchomości przez Skarb Państwa¹⁰¹³, co w zasadzie było krokiem właściwym. Można jednak odnieść wrażenie, że polski ustawodawca z nadmierną ostrożnością podchodzi do sięgania po ten instrument, jako narzędzia rozwoju czy rewitalizacji miast, co prawdopodobnie wynika z nienajlepszych w tym zakresie doświadczeń okresu PRL. Niemniej jednak, rozwiązania takie stosowane są od lat z powodzeniem np. w Wielkiej Brytanii (*compulsory purchase*, wyłączenie w celu scalania i oczyszczania ze zdegradowanej zabudowy przewidują tzw. obszary poprawy zagospodarowania - IA (*Improvement Area*)¹⁰¹⁴ i Niemczech (*Enteignung*)¹⁰¹⁵. Niejednokrotnie wystarczy jedynie samo istnienie takiej możliwości w

¹⁰⁰⁹ *Ibidem*, s. 80.

¹⁰¹⁰ W. J. Brzeski, P. Miklaszewski, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 13 przyp. 9.

¹⁰¹¹ J. Janas [w:] *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, R. Guzik (red.), Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009, s. 168.

¹⁰¹² *Ibidem*, s. 166 - 167.

¹⁰¹³ J. Ignatowicz, *Nabywanie nieruchomości przez państwo i od państwa w świetle ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości*, Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego 1988, Nr 29, s. 32.

¹⁰¹⁴ R. Guzik, G. Micek, *Zarządzanie i organizacja...*, s. 160.

¹⁰¹⁵ M. Bryx, A. Jadach - Sepiolo, *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Kraków 2009, s. 43, 60; T. Zaborowski, *Polskie instrumenty rewitalizacji miast w świetle niemieckiego szczególnego prawa urbanistycznego*, IV Kongres Rewitalizacji Miast, Wałbrzych, 19-21.09.2016, źródło: obserwatorium.miasta.pl; *Analiza możliwości*

systemie prawnym, aby osiągnąć cel w postaci wykupu nieruchomości, bez faktycznego wszczynania procedury wywłaszczeniowej. Dzieje się tak we Francji, gdzie procedurom rewitalizacyjnym polegającym na wywłaszczeniu, wyburzeniu lub przebudowie, a następnie odsprzedaży nadano status celów publicznych (tzw. elementy urbanistyki operacyjnej)¹⁰¹⁶.

Z drugiej strony pojawiają się także opinie, że wywłaszczanie w celach rewitalizacyjnych może być źródłem nadużyć i nieosiągnięcia zamierzonego skutku, gdyż nie prowadzi ono do rozwoju, a jedynie narusza efektywną alokację zasobów¹⁰¹⁷. Źródeł tego problemu należy szukać w braku możliwości dostatecznie silnego ukierunkowania i impulsu proinwestycyjnego ze strony lokalnych władz, wynikających z braku odpowiedniego narzędzia kontroli aktywności inwestycyjnej. Funkcję taką w polskich warunkach może pełnić użytkowanie wieczyste. Kształtując w umowie przyszły rodzaj i funkcję zabudowy wraz z obowiązkiem terminowego określenia jej dokonania, można uniknąć przestojów i spekulacji gruntami. Dodatkowo, stosując użytkowanie wieczyste dla kontroli realizacji celu wywłaszczenia, można ograniczyć ryzyko jego niezrealizowania i pojawienia się przesłanki zwrotu nieruchomości. Kluczowe inwestycje finansowane ze środków pozapublicznych dokonywane w celu rewitalizacji nie są niczym nowym¹⁰¹⁸, a wprowadzenie w polskim ustawodawstwie możliwości ich realizacji należy ocenić pozytywnie. Potrzebę taką sygnalizowano już zresztą wcześniej¹⁰¹⁹, wskazując na istniejące już od dawna rozwiązania tego typu w Europie Zachodniej¹⁰²⁰.

Drugim problemem, który leży u podstaw wycofywania się właściwych podmiotów publicznych jako właścicieli nieruchomości, na pozycję jedynie regulatorów określających przeznaczenie terenów przy pomocy ustaleń prawa miejscowego, jest brak mechanizmu finansowania przedsięwzięć stymulujących rozwój miast, także poprzez rewitalizację. Jedną z najważniejszych przyczyn takiego stanu jest brak w naszym kraju podatku od wartości nieruchomości, który oprócz stymulacji zagospodarowywania i ograniczania spekulacji gruntami¹⁰²¹, pełni rolę stabilnego źródła dochodów budżetowych umożliwiających gminom pozyskiwanie środków również na rozwój przestrzeni miejskiej. Tymczasem polskie miasta

wprowadzenia instrumentów prawnych zapobiegających problemowi powstawania pustostanów, pkt 5.3, materiały z projektu: „Opracowanie modelu prowadzenia rewitalizacji obszarów miejskich na wybranym obszarze w Mieście Łodzi”, źródło: <http://centrumwiedzy.org/>

¹⁰¹⁶ K. Skalski, *Rewitalizacja we Francji, zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, Kraków 2009, s. 51, 172, 199 - 200, 226.

¹⁰¹⁷ J. Juja, S. Piotrowski, *Wyzwania i przeszkody rewitalizacji miast*, Samorząd Terytorialny 2009, Nr 11, s. 31.

¹⁰¹⁸ K. Janas, W. Jarczewski, W. Wańkowicz, *Model rewitalizacji...*, s. 56 - 57.

¹⁰¹⁹ E. Masierek, *Nieudane próby tworzenia w Polsce podstaw prawnych dotyczących rewitalizacji*, Samorząd Terytorialny 2013, Nr 1 - 2, s. 49; K. Skalski, *Rewitalizacja we Francji...*, s. 97.

¹⁰²⁰ J. Kazimierzczak, *Wpływ rewitalizacji...*, s. 81.

¹⁰²¹ S. Kalus, M. Habdas, *Ustawa o planowaniu...*, s. 79.

są urbanizacyjnie rozproszone. Samorząd lokalny zmuszony jest ponosić koszty utrzymania znacznych powierzchni miast, które nie generują jednak dochodów adekwatnych do koniecznych wydatków. Przykładem są niewykorzystane obszary przestrzeni międzyblokowej, pozostałe po zbyt rozrzuconej terenowo lokalizacji budynków powstałych w czasach PRL lub położone w atrakcyjnych lokalizacjach kompleksy pracowniczych ogródków działkowych, których znaczenie społeczne spada wskutek wymiany pokoleniowej. W. Brzeski zwraca uwagę, że w Warszawie, tę samą strukturę przestrzenną miasta utrzymuje ponad trzykrotnie mniej mieszkańców niż w Paryżu¹⁰²². A przecież samorząd musi ponosić wydatki np. na komunikację miejską między rozproszonymi dzielnicami, utrzymanie dróg, oświetlenie, przesył ciepła i jego straty czy obsługę odbioru odpadów.

Podatek *ad valorem* dostarcza pozytywnych bodźców do prawidłowego rozwoju sektora nieruchomości, prowadząc do bardziej efektywnego wykorzystania przestrzeni¹⁰²³, przeciwdziałając suburbanizacji, czyli wyludnianiu centrów miast i nadmiernemu rozrostowi przedmieść. W ten sposób centralnie położone nieruchomości, miałyby większą szansę na zagospodarowanie zabudową o wyższym stosunku 1 m² powierzchni użytkowej budynku, do 1 m² powierzchni działki, co finalnie przełożyłoby się na korzystniejszy efekt fiskalny w budżetach gmin. Ponadto opodatkowanie podatkiem opartym na wartości przyspiesza decyzję właścicieli niezagospodarowanych nieruchomości o ich użyciu na efektywny cel gospodarczy, ewentualnie o wprowadzeniu ich do obrotu, czyli wystawienia na rynek w celu rozporządzenia¹⁰²⁴.

Niestety, społeczna ocena podatku *ad valorem* jest negatywna. Przeważa błędne przekonanie, że jedynym skutkiem wprowadzenia tego podatku będzie po prostu zwiększenie obciążeń obywateli¹⁰²⁵. Tym samym, podjęcie dalszych prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia systemu opodatkowania nieruchomości podatkiem opartym na ich wartości, wydaje się w najbliższym czasie mało prawdopodobne. W tych warunkach, użytkowanie wieczyste, nawet w obecnym kształcie może stanowić skuteczne remedium pozwalające na pozyskiwanie środków umożliwiających wykup nieruchomości w celu ich późniejszego,

¹⁰²² W. Brzeski, *Korzyści fiskalne i pozafiskalne podatku w formule ad valorem* [w:] *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle doświadczeń wdrażania i rozwoju podatku ad valorem w wybranych krajach*, Konferencje i Seminaria 1999, Nr 5, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, s. 33 - 34.

¹⁰²³ E. Kucharska - Stasiak, *Przesłanki ekonomiczne wprowadzenia podatku „ad valorem”*, *Nieruchomości* 2004, Nr 9, s. 24.

¹⁰²⁴ M. Głuszak, B. Marona, P. Oleksy, *Non - fiscal incentives and challenges of property tax reform in Poland*, *Świat Nieruchomości* 2013, Nr 4, s. 57.

¹⁰²⁵ I. Pietruszko, *Czy powinniśmy się obawiać podatku od wartości nieruchomości?*, *Samorząd Terytorialny* 2003, Nr 12, cyt. za: M. Głuszak, B. Marona, *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2015, s. 138.

celowego zagospodarowania przez podmioty publiczne lub niepubliczne. Żaden program rewitalizacyjny nie może być finansowany jedynie z samego budżetu lokalnego. Trzeba więc szukać innych rozwiązań i mechanizmów, które pozwolą osiągnąć dalekosiężne cele: stworzenie mechanizmów rozwoju przedsiębiorczości i gospodarności na danym terenie oraz przywrócenie gospodarczej świetności danemu obszarowi¹⁰²⁶.

Naturalnym źródłem pozyskiwania zwrotnych środków inwestycyjnych przez samorządy są kredyty bankowe¹⁰²⁷. Zdolność kredytowa gminy zaciągającej kredyt na finansowanie nabycia nieruchomości jest oceniana inaczej niż w przypadku osób fizycznych czy przedsiębiorców. Nie ma tu decydującego znaczenia zabezpieczenie kredytu w postaci możliwości ustanowienia hipoteki na nieruchomości, ale struktura dochodów i wydatków budżetowych¹⁰²⁸ w perspektywie wieloletniej¹⁰²⁹. W tym zestawieniu, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego są jednymi z najbardziej stabilnych źródeł wpływów budżetowych, z uwagi na precyzyjnie określoną ustawowo wysokość i sposób ich zabezpieczenia (hipoteka na nieruchomości budynkowej oraz prawie użytkowania wieczystego¹⁰³⁰). Sprawia to, iż są one również stosunkowo łatwe do wyegzekwowania ponieważ majątek, z którego może dochodzić zaspokojenia właściciel nieruchomości, będący jednocześnie wierzycielem z tytułu nieuiszczonych opłat, jest mu znany i dostępny, gdyż jest nim nieruchomość budynkowa wraz z prawem użytkowania wieczystego gruntu. W ten sposób aby pokryć istniejący w budżecie po stronie wydatków, koszt wieloletniego zobowiązania kredytowego gminy, zaciągniętego w celu sfinansowania pozyskania nieruchomości do zasobu, po stronie dochodów pojawia się prognozowane dochody z tytułu opłat rocznych tych właśnie nieruchomości, ale już oddanych w użytkowanie wieczyste.

Przedstawione rozwiązanie pozwala finansować pozyskiwanie nieruchomości do zasobów publicznych właścicieli, w celu ustanowienia użytkowania wieczystego z określeniem konkretnego przeznaczenia według aktualnych potrzeb rozwojowych czy rewitalizacyjnych. Charakter opłat z tytułu użytkowania wieczystego zapewni pewność spłaty zadłużenia, a jego celowy charakter - zabezpieczenie realizacji takiego przeznaczenia, jakie określono nabywając nieruchomości. W przypadku sprzedaży nieruchomości jedynym narzędziem kontroli celu jaki, według gminy, winien być na niej realizowany pozostaje

¹⁰²⁶ A. Czyżewska [w:] A. Muzioł-Węclawowicz (red.), *Przykłady rewitalizacji miast*, Kraków 2010, s. 311.

¹⁰²⁷ M. Kopeć, *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, Warszawa 2010, s. 197 - 198.

¹⁰²⁸ P. Galiński, *Taksonomiczna ocena zdolności gmin do finansowania inwestycji*, *Finanse Komunalne* 2014, Nr 6, s. 29.

¹⁰²⁹ Szerzej: K. Kopyściańska, M. Kopyściański, *Planowanie wieloletnie w jednostkach samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2012, Nr 1 - 2, s. 81 - 86.

¹⁰³⁰ T. Filipiak, *Hipoteka na użytkowaniu wieczystym w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, *Rejent* 1998, Nr 12, s. 24 - 36.

jedynie m.p.z.p., ewentualnie zastrzeżenie prawa odkupu nieruchomości. To drugie pozwala jednak kontrolować cel zagospodarowania nieruchomości jedynie przez okres co najwyżej 5 lat. Biorąc pod uwagę niemożność dokonywania zbyt głębokich ingerencji postanowień m.p.z.p. w prawo własności (nadużywanie władztwa planistycznego¹⁰³¹), użytkowanie wieczyste jest konstrukcją efektywniejszą. Jako przykład posłużyć może sytuacja zaistniała na gruncie cytowanego już wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 2010 r.¹⁰³², gdzie wprowadzony postanowieniami planu miejscowego zakaz budowy na danym terenie określonych obiektów handlowych zinterpretowano jako niedopuszczalne ograniczenie swobody działalności gospodarczej. Pomijając rozważania co do zasadności takiego stanowiska, zastosowanie w podobnym przypadku użytkowania wieczystego wyłączającego w treści umowy możliwość zabudowy nieruchomości określonym rodzajem obiektów, pozwoliłoby osiągnąć oczekiwany cel bez obaw o możliwość uchylenia uchwały o m.p.z.p.

Mając na uwadze wyżej zaproponowany sposób finansowania tworzenia miejskich zasobów nieruchomości i ich rozwoju, warto byłoby jeszcze przyłączyć się do postulatu S. Kalus¹⁰³³ i rozważyć dopuszczenie bardziej ruchomego systemu ustalania i zmiany opłat za użytkowanie wieczyste, zarówno w związku z celem na jaki oddano nieruchomość, jak i w czasie trwania umowy (np. opłaty rosnące lub malejące do określonego poziomu). Pozwoliłoby to lepiej planować czasokres kredytowania i spłaty zadłużenia gminy w wieloletniej prognozie finansowej, co ułatwiałoby planowanie budżetowe. Jest to uwaga *de lege ferenda*, o której będzie jeszcze mowa niżej.

7.2 Użytkowanie wieczyste nieruchomości zabytkowych

Szczególny rodzaj celu publicznego stanowi zgodnie z art. 6 pkt 5 u.g.n. opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Uwagi wymaga to, że w tym przypadku celem publicznym nie jest pozyskiwanie do zasobów obiektów zabytkowych, ale opieka nad nimi. Formy tej opieki zostały wskazane w art. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (u.o.z.). Zgodnie z tym przepisem, opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega w szczególności na zapewnieniu warunków:

¹⁰³¹ A. Zieliński, *Granice władztwa...*, s. 261 - 263.

¹⁰³² II OSK 588/10, LEX nr 597712.

¹⁰³³ S. Kalus [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...*, s. 35 - 36.

- naukowego badania i dokumentowania zabytku,
- prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku,
- zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie,
- korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości,
- popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury¹⁰³⁴.

Oprócz ostatniej formy, pozostałe cztery wymagają szczególnego dozoru ze strony właściwych podmiotów publicznych. Nieruchomość zabytkowa wyróżnia się bowiem tym, że prawo własności podlega w jej przypadku istotnym ograniczeniom, którym ustawodawca nadał rangę celu publicznego. Jeśli nieruchomość stanowi własność prywatną pojawia się kolizja interesu jednostki z interesem społecznym¹⁰³⁵. Właściwy podmiot publiczny nie zawsze jest w stanie skutecznie panować nad utrzymaniem równowagi w tym zakresie¹⁰³⁶.

Ustawodawca w art. 29 ust. 2 u.g.n. uznał, że należy to zagadnienie uwypuklić, przewidując *expressis verbis* możliwość nałożenia na użytkownika wieczystego w razie potrzeby, obowiązku odbudowy lub remontu położonych na nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie. Przepis ten dotyczy nieruchomości rejestrowych¹⁰³⁷. Rejestr ma charakter przedmiotowy, prowadzony jest przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków dla obiektów znajdujących się na terenie danego województwa¹⁰³⁸. Zatem by zastosować ten przepis, do rejestru zabytków musi zostać wpisana konkretna nieruchomość oddawana w użytkowanie wieczyste lub konkretny, usytuowany na niej obiekt budowlany. Nie wystarczy objęcie nieruchomości ochroną wraz z zespołem innych nieruchomości jako pewnej historycznej lub artystycznej kompozycji przestrzennej lub budowlanej. Wpisanie do rejestru zabytków np. historycznego założenia urbanistycznego lub krajobrazu kulturowego¹⁰³⁹ nie oznacza, że wszystkie budowle na tym

¹⁰³⁴ E. Bończak - Kucharczyk, *Ustawa...*, s. 102.

¹⁰³⁵ B. Ruszkiewicz, *Ochrona nieruchomości zabytkowych jako przykład ingerencji Państwa w sferę prawa własności*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXI, 2009, s. 107.

¹⁰³⁶ E. Żurawska, *Niechciane zabytki - ochrona własności a dziedzictwo narodowe*, *Nieruchomość i Prawo* 2012, Nr 1, s. 39 - 41; *Zabytki zaniedbane i zniszczone. Jak uchronić nasze dziedzictwo?*, źródło: <http://www.polskieradio.pl/7/3040/Artykul/1137275,Zabytki-zaniedbane-i-zniszczone-Jak-uchronic-nasze-dziedzictwo>

¹⁰³⁷ G. Bieniek, G. Matusik, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa...*, s. 267 - 268.

¹⁰³⁸ K. Zalasinska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 213.

¹⁰³⁹ E. Klat - Górska, *Zasady kształtowania krajobrazu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, *Administracja. Teoria - Dydaktyka - Praktyka* 2016, Nr 2, s. 63.

terenie są zabytkami¹⁰⁴⁰. Jeśli bowiem budowle te mają wartość zabytkową, to powinny zostać oddzielnie wpisane do rejestru zabytków¹⁰⁴¹.

W art. 26 u.o.z. także zawarto uregulowanie, zmierzające do ochrony zabytku po przeniesieniu prawa własności. Zgodnie z tym przepisem, w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z tego zabytku należy nałożyć na nabywcę lub dzierżawcę, jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga, obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich przy tym zabytku¹⁰⁴².

Jak zauważa R. Golat, przepis ten pozostaje w korelacji z rozwiązaniami przyjętymi w u.g.n.¹⁰⁴³ Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 2 u.g.n, jeżeli przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest nieruchomość wpisana do rejestru zabytków, przy określaniu sposobu korzystania z tej nieruchomości można nałożyć, w razie potrzeby, na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych, w terminie określonym w umowie. Jeżeli użytkownik wieczysty nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków nie wywiązuje się z obowiązków nałożonych na niego w umowie użytkowania wieczystego, wówczas podlega odpowiedzialności na zasadach określonych w tej umowie lub w przepisach u.g.n. Poza tym zgodnie z art. 13 ust. 4 u.g.n., sprzedaż, zamianę, darowiznę lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także na wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. To właśnie w tym pozwoleniu wojewódzki konserwator zabytków winien, w razie zaistnienia uzasadnionej potrzeby stwierdzonej w wyniku przeprowadzenia wyczerpującego postępowania wyjaśniającego, zamieścić warunek w postaci obowiązku zawarcia w umowie lub ustanowienia praw do nieruchomości wpisanej do rejestru, postanowień o których mowa w art. 26 ust. 1 u.o.z.¹⁰⁴⁴

¹⁰⁴⁰ E. Klat - Górską, *Prawo gospodarowania nieruchomościami* [w:] M. Miemiec (red.), *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 257.

¹⁰⁴¹ E. Bończak - Kucharczyk, *Ustawa...*, s. 266; por. także: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 lutego 1997 r., SA/Gd 2823/95, LEX nr 293004; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 1993 r., SA/Po 3224/92, OSP 1995, z. 5, poz. 121

¹⁰⁴² K. Zalaszińska, K. Ziedler, *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015, s. 110.

¹⁰⁴³ R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 49.

¹⁰⁴⁴ M. Cherka (red.), P. Antoniuk, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 137.

W sferze kontroli realizacji powyższych obowiązków jedynie wymienione w treści art. 26 ust. 1 u.o.z. wydzierżawienie zabytku nieruchomego nie budzi poważniejszych zastrzeżeń, co dostrzegają A. Ginter i A. Michalak. Ponadto ich zdaniem, w sytuacji nabycia własności zabytku w drodze kupna, zamiany lub darowizny od Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego (zazwyczaj po preferencyjnych cenach) w praktyce prowadzi to do obejścia omawianych regulacji. Należy bowiem podkreślić, że w przypadku rozporządzenia takim obiektem, do nabywcy omawiane regulacje nie będą miały już zastosowania¹⁰⁴⁵. O ile jednak w przypadku rozporządzenia nieruchomością poprzez oddanie jej w użytkowanie wieczyste (o którym mowa w treści art. 13 ust. 4 u.g.n. a pomija tę formę art. 26 ust. 1 u.o.z.), obowiązek realizacji warunku konserwatora może podlegać sankcjom ustawowym z rozwiązaniem użytkowania wieczystego łącznie, o tyle w przypadku przeniesienia własności, nałożenie takich obowiązków w tych umowach jest trudno egzekwowalne. Jeśli bowiem nabywca nie wykona wskazanych obowiązków, jak najbardziej powinien liczyć się z konsekwencjami wynikającymi z powszechnie obowiązujących przepisów, w szczególności u.o.z., jednak nie będzie to miało żadnego wpływu na jego tytuł własności. Szereg przykładów celowego niszczenia zabytków przez prywatnych właścicieli wskazuje M. Trzeciński¹⁰⁴⁶. Niektórzy inwestorzy z premedytacją dokonują rozbiórki zabytków lekceważąc interwencje konserwatorskie. Mimo tego, że w końcu w sprawach zapadały wyroki skazujące, właściciel nadal pozostawał dysponentem nieruchomości pozbawionej zabudowy zabytkowej, a niedogodności których doznał z powodu zasądzonych kar były niewspółmiernie niskie w stosunku do wartości zniszczonych zabytków i zysków, które osiągnął poprzez uzyskanie czystego gruntu.

Oczywiście, w starciu z przestępcą właściwy podmiot publiczny zawsze będzie skazane na przegraną ponieważ dochodzi do wyścigu z czasem. Aparat administracyjny co do zasady nie będzie w stanie wyprzedzić koparek i spychaczy. Wydaje się jednak, że użytkowanie wieczyste posiada nad własnością zabytku tę przewagę, że sprzeniewierzenie się postanowieniom umowy czyli korzystanie oczywiście sprzeczne z przeznaczeniem, grozi faktyczną utratą nieruchomości wraz z pierwszą opłatą poniesioną na jej nabycie, utraconymi przyszłymi korzyściami oraz poniesionymi nakładami. W obliczu takiej perspektywy, planujący zniszczenie zabytku użytkownik wieczysty będzie bardziej skłonny do głębszej

¹⁰⁴⁵ A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 161.

¹⁰⁴⁶ M. Budyn - Kulik, M. Kulik, *Zniszczenie lub uszkodzenie zabytku. Analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, Prawo w Działaniu 2015, Nr 22, s. 183 - 185; M. Trzeciński, *Uwagi o ochronie zabytków na marginesie wyroku Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 1 grudnia 2014 r. (sygn. akt II K 348/14)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, Nr 3, s. 75 - 84.

refleksji zanim przystąpi do działania sprzecznego z umową oraz prawem. Jest to też lepsze rozwiązanie systemowe w kontekście postulowanej przez M. Trzcíńskiego szerszej i bardziej intensywnej kontroli nad zabytkami ze strony służb konserwatorskich¹⁰⁴⁷. Dla przykładu, rejestr zabytków nieruchomych województwa świętokrzyskiego liczy prawie 1000 pozycji¹⁰⁴⁸, natomiast Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Kielcach zatrudnia ok. 25 pracowników. Ponadto, monitorowanie stanu technicznego zabytków nie należy do jedynych obowiązków służb konserwatorskich.

Przeciwnicy użytkowania wieczystego mogą argumentować, że nawet w stosunku do zabytku możliwa jest jego ochrona poprzez wywłaszczenie (art. 50 ust. 4 pkt 2 u.o.z.), a więc także i w ten sposób można pozbawić właściciela jego zabytku nieruchomego. Problem jednak w tym, że zgodnie z tym przepisem wywłaszczenie następuje w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (art. 50 ust. 4 pkt 2 u.o.z. *in fine*). Dzieje się to więc za odszkodowaniem ustalonym na podstawie regulacji działu III rozdziału 5 u.g.n., a wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego poprzedzone jest rokowaniami o nabycie praw do przeznaczonej pod wywłaszczenie nieruchomości w drodze umowy (zob. art. 114 ust. 1 u.g.n.)¹⁰⁴⁹. Takie rozwiązania prawne nie przystają do rzeczywistości, ponieważ dają naruszającemu prawo zbyt dużą nadzieję na odzyskanie całości zaangażowanych środków i nie zniechęcają do podejmowania prób niszczenia zabytków, ponieważ w najgorszym wypadku niszczący zabytek właściciel i tak otrzyma odszkodowanie w wysokości równej wartości rynkowej nieruchomości.

Wyznaczanie obowiązku wykonania określonych działań w ramach umów przenoszących własność nieruchomości zabytkowych zgodnie z art. 26 ust. 1 u.o.z. jest dalece niewystarczające. Jest to zarazem kolejny argument przemawiający za użytecznością konstrukcji prawa użytkowania wieczystego w przypadkach obrotu nieruchomościami zabytkowymi. Pozwala ono nie tylko wpływać na zachowanie, czy obowiązek odtworzenia obiektu w danej formie, w określonym terminie, ale również daje możliwość pozyskania w tym celu kapitału komercyjnego na zasadach czysto rynkowych, pochodzącego z kredytów, których spłata zabezpieczona jest hipoteką na użytkowaniu wieczystym i odrębnej własności budynków. Korzystając z możliwości kształtowania przeznaczenia w umowie, w zależności od charakteru nieruchomości zabytkowej, można zawrzeć w niej postanowienia niekoniecznie wynikające jedynie z zakresu ochrony konserwatorskiej, ale także z historycznej funkcji danej

¹⁰⁴⁷ M. Trzcíński, *Uwagi o ochronie ...* s. 82.

¹⁰⁴⁸ <http://wwoz.kielce.pl/p,98,rejestr-zabytkow-nieruchomych>

¹⁰⁴⁹ M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków ...*, s. 230 - 231.

nieruchomości w przestrzeni publicznej. Przykładem tego typu uregulowań może być np. obowiązek utrzymania funkcji gastronomicznej lokalu użytkowego znajdującego się w budynku na poziomie podpiwniczenia lub obowiązek odtworzenia produkcji piwa w dawnym browarze, w formie instalacji browaru restauracyjnego.

Rozporządzanie nieruchomościami zabytkowymi zarówno rejestrowymi, jak i znajdującymi się w strefach konserwatorskich, poprzez oddawanie ich w użytkowanie wieczyste stosowane jest na szerszą skalę w Bielsku - Białej. W latach 2005 - 2017 oddano tam w użytkowanie wieczyste 20 nieruchomości zabudowanych¹⁰⁵⁰. Prawo to stanowi remedium na brak środków budżetowych koniecznych do zrewitalizowania zabytkowych nieruchomości zlokalizowanych w starszej części miasta. Stosowanie ustawowej bonifikaty od ceny sprzedaży w wysokości 50% jest preferencją rekompensującą nabywcom ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, wynikające z wpisu do rejestru zabytków. Właściciel określa termin wykonania prac remontowo - konserwatorskich oraz inne obowiązki w zależności od okoliczności konkretnego przypadku, np. odtworzenie przy budynku zabytkowego ogrodu¹⁰⁵¹.

Podobne rozwiązanie zastosowano w Kielcach w odniesieniu do zabytkowego pałacyku położonego w ścisłym centrum miasta, oddawanego w użytkowanie wieczyste na rzecz jego najemcy. Właściciel jest zainteresowany utrzymaniem w budynku dotychczasowej działalności. Z uwagi na brak m.p.z.p., jednostkowa uchwała podejmowana przez Radę Miasta, dotycząca zgody na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste zawiera więc dokładnie określone przeznaczenie użytkowania wieczystego, a mianowicie: działalność medyczna - przychodnia stomatologiczna¹⁰⁵². Na marginesie, jest to także przykład, w którym przeznaczenie umowne jest węższe aniżeli przeznaczenie w rozumieniu planistycznym. Pomimo braku m.p.z.p., ogólne zasady porządku urbanistycznego wynikające z możliwych do uzyskania decyzji w.z.i.z.t. dopuszczać będą w tym miejscu także inne funkcje. Stąd konieczność określenia przeznaczenia już w treści uchwały Rady Miasta.

Należy także pamiętać, że zgodnie z art. 68 ust. 3 u.g.n. ustaloną, zgodnie z art. 67 u.g.n., cenę nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków obniża się o 50%.

¹⁰⁵⁰ Pismo Urzędu Miasta w Bielsku - Białej z 30 czerwca 2017, znak: MGR.680.286.2017.ZW.

¹⁰⁵¹ Uchwała Rady Miasta Bielska - Białej Nr XXXII/791/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiącej własność Gminy Bielsko - Biala, położonej w Bielsku - Białej przy ul. Zdrojowej 6 Obręb Bielsko Górne Przedmieście, z jednoczesną sprzedażą usytuowanego na w/w nieruchomości budynku - w drodze przetargu,
projekt: http://web2.um.bielsko.pl/projektyrm/uchwały_2013/druk_809.pdf

¹⁰⁵² Uchwała nr XXXII/661/2016 Rady Miasta Kielce z dnia 20 października 2016 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości zabudowanej położonej w Kielcach przy ulicy Ogrodowej 3 i przyznania prawa pierwszeństwa,
źródło: http://www.bip.kielce.pl/cliparts/uchwały_kad_7/2016/2016_0661.pdf

Właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę. W przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste do ustalenia ceny nieruchomości budynkowej zastosowanie ma zakres tego przepisu odnoszący się do części nieruchomości¹⁰⁵³. Bonifikata odnosić się więc będzie do ceny sprzedaży prawa odrębnej własności budynków i urządzeń. Ewentualne bonifikaty od opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wymagać będą zachowania trybu art. 73 ust. 3 u.g.n.

W razie wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, w art. 50 ust. 3 u.o.z. przewidziano możliwość czasowego zajęcia nieruchomości w drodze decyzji starosty wydanej na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków¹⁰⁵⁴. Jeżeli jednak zastosowanie tego środka nadzoru nie przyniesie pożądanego skutku, możliwe jest wywłaszczenie właściciela zabytku w tym samym trybie, na podstawie art. 50 ust. 4 pkt 2 u.o.z. Wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce jego położenia. Ustawodawca nie wskazał przy tym terminu, po jakim uzasadnione jest zastosowanie tego środka nadzorczego. Należy więc przyjąć, że decyzję o wywłaszczeniu podejmuje się w oparciu o okoliczności konkretnej sprawy, wskazujące, że usunięcie zagrożenia w drodze czasowego zajęcia jest niemożliwe.

Może się też zdarzyć, że ze względu na charakter zagrożenia, zastosowanie środka nadzoru konserwatorskiego w postaci czasowego zajęcia będzie bezcelowe. W takich wypadkach możliwe jest wywłaszczenie zabytku nieruchomego bez wcześniejszego zastosowania art. 50 ust. 3 u.o.z.¹⁰⁵⁵ Rozwiązanie to ma charakter interwencyjny, mający zapobiec wyrządzeniu szkody w nieruchomości zabytkowej, przy czym może być zastosowane jedynie w odniesieniu do nieruchomości rejestrowych¹⁰⁵⁶. Jest to tryb szczególny, w którym niezwykle istotnego znaczenia nabiera kwestia należytego i wyczerpującego uzasadnienia konieczności zastosowania wspomnianego instrumentu nadzoru, tj. przekonującego wykazania, że usunięcie istniejącego zagrożenia dla zabytku wpisanego do rejestru faktycznie nie jest w określonym stanie faktycznym możliwe, przy pozostawieniu tego zabytku we władaniu jego dotychczasowego dysponenta¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵³ M. Drela, *Własność zabytków*, Warszawa 2006, s. 58 cyt. za: E. Klat - Górską [w:] E. Klat - Górską, L. Klat - Wartecka, *Ustawa o gospodarce...*, s. 361 - 362.

¹⁰⁵⁴ K. Zeidler, *Zabytek jako szczególny przedmiot obrotu handlowego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2009, Nr 2, s. 397.

¹⁰⁵⁵ K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków ...*, s. 253.

¹⁰⁵⁶ R. Golać, *Szczególne zasady wywłaszczania nieruchomości zabytkowych*, *Nieruchomości* 2003, Nr 12, s. 17-18.

¹⁰⁵⁷ M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie ...*, s. 231.

Osobną podstawę prawną, odnoszącą się także do pozostałych zabytków, stanowią przepisy u.g.n., które umożliwiają wywłaszczenie nieruchomości zabytkowej dla realizacji celu publicznego. W świetle art. 6 pkt 5 u.g.n. do kategorii tej zaliczana jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki. W takich wypadkach nie jest wymagane wystąpienie zagrożenia, o którym mowa w przepisach u.o.z. Warunkiem wywłaszczenia na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami jest natomiast to, że dany cel publiczny nie może być zrealizowany w inny sposób, a nie można danego zabytku nabyć w drodze umowy (art. 112 u.g.n.). Ponadto wywłaszczenie ściśle związane jest z interesem wspólnoty, w związku z czym nie może być ono uzasadniane zaspokojeniem potrzeb jedynie ograniczonej grupy osób¹⁰⁵⁸. Jeśli więc dojdzie do pojawienia się w zasobach publicznych nieruchomości nabytych w wyniku wywłaszczenia, celem eliminacji zagrożenia lub konieczności realizacji opieki nad zabytkami, wtórne rozporządzenie nimi w postaci oddania ich w użytkowanie wieczyste, może być uzasadnione. W takim przypadku możliwości konstrukcyjne użytkowania wieczystego mogą pozwolić na ukierunkowane realizowanie za jego pomocą zarówno celów publicznych - opieki nad zabytkami jak i innych funkcji, np. komercyjnych. Stosując takie rozwiązanie można więc zapewnić realizację obu tych celów (publicznego i prywatnego) przy udziale innych niż publiczne środków finansowych, jednocześnie uzyskując zwrot wydatków poniesionych w związku z wywłaszczeniem, w postaci opłat za użytkowanie wieczyste.

Warto wspomnieć iż, K. Zaradkiewicz co do zasady, słusznie krytykuje użytkowanie wieczyste twierdząc, że właściwie stało się ono prawem wieczystym¹⁰⁵⁹, jednak na przykładzie zabytków nieruchomych widać, że nie zawsze jest to wadą tej instytucji. Zabytki są przecież dobrem narodowym i zasługują na szczególną, nawet wieczystą ochronę. W interesie publicznym leży utrzymanie ich w odpowiedniej kondycji przez możliwie najdłuższy czas¹⁰⁶⁰. Stała kontrola utrzymywania celu, nawet biorąc pod uwagę możliwość dalszego przedłużania umowy ponad 99 lat, jest w tym wypadku akceptowalna. Nie ma więc niczego złego w wieczystym charakterze tego prawa, jeśli jego przedmiotem są nieruchomości zabytkowe.

¹⁰⁵⁸ K. Zalaszińska, *Prawna ochrona ...*, s. 254.

¹⁰⁵⁹ K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia...*, s. 56.

¹⁰⁶⁰ A. Kiziniewicz, *Efektywne zarządzanie nieruchomościami zabytkowymi*, *Nieruchomości* 2013, Nr 2, s. 40.

7.3 Użytkowanie wieczyste nieruchomości mieszkaniowych

Zgodnie ze stanowiskiem S. Rudnickiego, oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste stanowi tani, a więc dostępny sposób pozyskiwania terenu przez ludność na cele budownictwa jednorodzinnego i mieszkaniowego¹⁰⁶¹. Podobne stanowisko prezentuje również E. Gniewek¹⁰⁶². Zdaniem tych Autorów, mimo upływu ponad pięćdziesięciu lat od pojawienia się użytkowania wieczystego w polskim systemie prawnym, argument ten nie stracił swej aktualności. Po upływie ćwierćwiecza od 1990 r. nie doczekaliśmy się w naszym kraju powszechnego i efektywnego systemu wsparcia budownictwa mieszkaniowego, który pozwoliłby choćby w części zniwelować utrzymujący się od lat deficyt tanich i dostępnych dla ogółu mieszkań na rynku¹⁰⁶³. W Polsce ponad 50% społeczeństwa to potencjalni klienci tzw. społecznych deweloperów: zbyt zamożni, aby starać się o mieszkania komunalne i zbyt biedni, aby uzyskać kredyt mieszkaniowy. Chętnie kupią oni mieszkanie z możliwością uzyskania własności bądź wynajmą je za czynsz na miarę ich możliwości¹⁰⁶⁴.

W Polsce na dzień dzisiejszy brak wysoko rozwiniętych mechanizmów systemowego wsparcia finansowego stymulującego relacje popyt - podaż w zależności od sytuacji majątkowej obywateli, wzorem choćby niemieckich kas oszczędnościowo - budowlanych¹⁰⁶⁵ lub szwedzkich gwarancji czynszowych i gwarancji zakupu dla klientów debiutujących na rynku mieszkaniowym¹⁰⁶⁶. Zarówno kolejne rządowe programy wsparcia finansowania mieszkalnictwa, jak i funkcjonowanie towarzystw budownictwa społecznego nie przyniosły oczekiwanych rezultatów w postaci rozpoczęcia strukturalnej zmiany zmierzającej do zrównoważonego odtwarzania substancji mieszkaniowej¹⁰⁶⁷, zwłaszcza w kontekście postępującej degradacji znacznej jej części wskutek starzenia się. Aktualnie nie można

¹⁰⁶¹ S. Rudnicki (w:) G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego...*, s. 441.

¹⁰⁶² E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*, s. 579.

¹⁰⁶³ M. Gorczyca, *Uwarunkowania zmniejszenia polskiego dysparytetu mieszkaniowego w Polsce*, *Rzeczoznawca Majątkowy* 2014, Nr 4, s. 14 - 16.

¹⁰⁶⁴ M. Salamon, A. Muziol - Węclawowicz, *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2015, s. 9 - 10.

¹⁰⁶⁵ E. Zawadzki, *Rola środków publicznych w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego w Niemczech*, Raport nr 104, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kwiecień 1997, źródło: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_97/r-104.pdf

¹⁰⁶⁶ K. Suszyńska, *Doświadczenia społecznego budownictwa mieszkaniowego w Szwecji i możliwości ich wykorzystania w polskiej praktyce*, Poznań 2014, s. 105.

¹⁰⁶⁷ *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, s. 9. Dokument opracowany w wyniku rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020. Wskazano w niej potrzebę opracowania programu, określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego i jego rozwoju w najbliższych latach. Źródło: <http://mib.bip.gov.pl/budownictwo/programy.html>

jeszcze ocenić czy rolę tę na szeroką skalę spełni rządowy program „Mieszkanie Plus”. Z przedstawianych przez samorządy propozycji lokalizacyjnych przyszłych inwestycji w ramach tego programu wynika, że większość z nich będzie mieć charakter punktowy i będą to raczej doraźne inwestycje aniżeli większe, zorganizowane osiedla¹⁰⁶⁸. Wynika to z deficytu gruntów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego mogących stanowić podstawę lokalizowania większych jednostek urbanistycznych o funkcji mieszkaniowej.

W wyniku powyższych rozważań nasuwa się wniosek, że jednym z najważniejszych elementów pozwalającym na perspektywiczne myślenie o odtwarzaniu zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza dostępnych w pierwszej kolejności dla mniej zamożnej części społeczeństwa jest umożliwienie pozyskiwania względnie taniego i funkcjonalnie zorganizowanego zasobu gruntów. W odniesieniu do tych kryteriów należy zastanowić się nad możliwościami prawnymi wynikającymi z obowiązującego prawa i umożliwiającymi ich realizację przy pomocy użytkowania wieczystego.

Tymczasem, ustawodawca eliminuje użytkowanie wieczyste gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe (u.p.u.w.m.). Nie decyduje się jednak na całkowitą likwidację celu mieszkaniowego jako przeznaczenia nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste. Nadal jego ustanawianie będzie możliwe w celu realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości (art. 15 u.p.u.w.m.). Niestety ustawodawca nie wskazuje o które roszczenia chodzi. Wydaje się jednak, że dotyczy to wszelkich przypadków, w których u.g.n., ustawy ją poprzedzające oraz inne przepisy (np. d.w.u.g.W.) przyznają określonym podmiotom, na ich wniosek, uprawnienie do żądania ustanowienia użytkowania wieczystego. Natomiast w odniesieniu do przyszłości prawa użytkowania wieczystego nieruchomości mieszkaniowych warto rozważyć, zgodnie z sugestiami A. Ciska¹⁰⁶⁹, modyfikację konstrukcyjną tego prawa. Istota tej modyfikacji powinna polegać na tym, aby umożliwić Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego sprawne pozyskiwanie gruntów z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe, a następnie przy pomocy nieco zmodyfikowanego użytkowania wieczystego zbudować mechanizmy finansowania i spłaty kosztów tego pozyskania oraz zbywania nieruchomości. Propozycje konkretnych rozwiązań zostaną przedstawione poniżej.

Na wstępie należy jeszcze zaznaczyć, że użytkowanie wieczyste nieruchomości wykorzystywane do realizacji celów mieszkaniowych posiada zarówno wady jak i zalety.

¹⁰⁶⁸ <http://mieszkanieplus.org.pl/lokalizacje-mieszkaniowe-w-programie-mieszkanie-plus/>

¹⁰⁶⁹ A. Cisek [w:] E. Gniewek (red.), *System...*, s. 229 - 230.

Aby pokusić się o próbę jednoznacznego zajęcia stanowiska co do przyszłości użytkowania wieczystego dla celów mieszkaniowych należy spojrzeć na to zagadnienie przekrojowo. Co do zasady, nieruchomości przeznaczona pod budownictwo mieszkaniowe podlega rozporządzeniu poprzez oddanie w użytkowanie wieczyste na zasadach ogólnych art. 37 ust. 1 u.g.n., czyli w trybie przetargowym. Już sama decyzja publicznego właściciela o zastosowaniu takiej właśnie formy udostępnienia gruntu stanowi istotną preferencję dla potencjalnego nabywcy z dwóch powodów. Po pierwsze, brak jest konieczności jednorazowej zapłaty ustalonej w przetargu ceny za nieruchomość, w miejsce której pojawia się obowiązek uiszczenia jedynie pierwszej opłaty za oddanie jej w użytkowanie wieczyste, która nie przekracza 25% ceny (art. 72 ust. 2 u.g.n.). W tym przypadku nie ma żadnej dodatkowej możliwości zmniejszenia tego obowiązku, gdyż przepisy dotyczące ustalania pierwszej opłaty mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Oznacza to, że wszelkie ewentualne postanowienia umowne wyłączające obowiązek ponoszenia pierwszej opłaty lub zmieniające jej wysokość muszą mieć wyraźną podstawę prawną, czego w przypadku przetargowego oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste brak¹⁰⁷⁰. Jediną możliwość luzu decyzyjnego w tym zakresie ustawodawca pozostawia dopuszczając ustalenie wysokości pierwszej opłaty w przedziale 15 - 25% ceny nieruchomości, co wynika ze wspomnianego już art. 72 ust. 2 u.g.n. Po drugie, cel mieszkaniowy oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste korzysta ze szczególnej preferencji ustawowej. Na podstawie art. 72 ust. 3 pkt 4 u.g.n. korzysta on bowiem z jednoprocentowej stawki opłaty rocznej.

Z drugiej strony, użytkowanie wieczyste nieruchomości mieszkaniowych doznaje kilku poważnych ułomności. Na pierwszy plan wysuwa się zjawisko zawyżania ceny za nieruchomość oddawaną w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu¹⁰⁷¹. Polega ono na tym, że deweloper w celu wygrania przetargu, proponuje cenę za nieruchomość tak wysoką, że pierwsza opłata zbliża się do wartości prawa własności nieruchomości. Ponieważ celem działalności dewelopera jest sprzedaż odrębnych lokali, wysokość przyszłych opłat rocznych dla niego samego nie ma już żadnego znaczenia. Współużytkownicy wieczystości gruntu będący zarazem właścicielami lokali, zauważają problem dopiero w dniu zapłaty opłaty rocznej, której wysokość okazuje się niewspółmiernie wysoka. Opłatę roczną nalicza się bowiem nie od wartości nieruchomości, a od ceny osiągniętej w przetargu (art. 72 ust. 1 u.g.n.).

¹⁰⁷⁰ A. Skibiński *Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste - próba oceny mieszanego trybu weryfikacji*, Casus 2003, Nr 1, s. 12.

¹⁰⁷¹ A. Brzozowski, *Z problematyki...*, s. 69; J. Lipiński [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...* s. 53.

Jednocześnie ustawodawca w pierwotnym brzmieniu u.g.n.¹⁰⁷² zawarł mechanizm zabezpieczający publicznego właściciela przed spadkiem dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste, który to spadek następowałby w wyniku pierwszej po przetargu aktualizacji opłat rocznych. Zgodnie bowiem z art. 77 ust. 1 u.g.n., jeśli po kilku latach od oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste jej wartość ulega zmianie, dokonuje się jej aktualizacji. W przypadku zawyżonej w przetargu ceny (niekiedy kilkukrotnie w stosunku do wartości), obliczone na podstawie tej ceny opłaty, w wyniku przeprowadzenia aktualizacji wartości, spadałyby kilkukrotnie. Aby temu zapobiec, zgodnie z art. 77 ust. 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu, jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się.

Przepis ten jest jasny i zrozumiały z punktu widzenia interesów publicznych właścicieli, a dodatkowo zapobiega nadmiernemu zawyżaniu ceny nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste, ponieważ przyszły użytkownik wieczysty ma świadomość, że jeśli w przetargu zbyt wysoko ustali cenę nieruchomości, będzie musiał ponosić niewspółmierne do rzeczywistej wartości nieruchomości opłaty przez wiele lat. Skłania to do refleksji i rozważnego składania ofert przetargowych, ale tylko wtedy, gdy docelowo użytkownikiem wieczystym ma być jeden podmiot. W przypadku, gdy użytkownikiem wieczystym zostawał nieuczciwy deweloper, art. 77 ust. 2 u.g.n., stawał się źródłem problemów nabywców mieszkań, pozostawionych z niewspółmiernie wysokimi opłatami rocznymi wynikającymi z zawyżenia ceny nieruchomości w przetargu, dodatkowo niemożliwymi do obniżenia.

Problemy próbowano rozwiązać ustawą z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁰⁷³. W art. 77 ust. 2 u.g.n. dodano zdanie drugie zgodnie z którym, w przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, przepis wyłączający aktualizację stosuje się tylko w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Przepis ten jednak zamiast uproszczenia materii, jeszcze bardziej ją skomplikował. Z jednej strony właściciele lokali skazani zostali na conajmniej pięcioletni okres uiszczania niewspółmiernie wysokich opłat rocznych, z drugiej, po tym okresie mogło następować urealnienie opłat do poziomu wartości nieruchomości, pozbawiając tym samym publicznego właściciela spodziewanych dochodów. Trzeba pamiętać, że zgodnie z art. 77 ust. 3 u.g.n., aktualizacja jest również możliwa na wniosek użytkownika wieczystego i publiczny

¹⁰⁷² Dz.U. z 1997 r. Nr 115 poz. 741.

¹⁰⁷³ Dz.U. z 2014 r. Nr 141 poz. 1492.

właściciel nie może odmówić dokonania aktualizacji. W tej sytuacji przeprowadzanie przetargów na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe pozbawione jest uzasadnienia, ponieważ generuje zbyt duże komplikacje. Z jednej strony publiczny właściciel nie może liczyć na stabilne wpływy z opłat rocznych, obliczonych na podstawie ustalonej w przetargu ceny nieruchomości, z drugiej, obciążeni zawyżonymi opłatami rocznymi właściciele lokali po upływie pięciu lat muszą liczyć się z konfliktem z właścicielem, który po wystąpieniu przez nich z wnioskiem o aktualizację uparczywie będzie twierdzić, że jest ona nieuzasadniona, ponieważ wartość nieruchomości, jego zdaniem, nie spadła poniżej ceny uzyskanej w przetargu.

Powyższe rozważania wskazują na poważną ułomność prawa użytkowania wieczystego nie tylko nieruchomości mieszkaniowych, ale gdy funkcjonuje ono wraz z odrębną własnością lokali, także innych niż mieszkalne. Prowadzi to do wniosku, że prawo użytkowania wieczystego nieruchomości mieszkaniowych w obecnym kształcie nie ma racji bytu, co najmniej z trzech powodów.

Po pierwsze jego trwałe funkcjonowanie wraz z odrębną własnością lokali jest konstrukcją zbyt karkołomną wynikającą z faktu istnienia wielu odrębnych nieruchomości będących przedmiotem prawa własności (lokale) na słabszym i terminowym prawie jakim jest użytkowanie wieczyste. Krytyka obszernie formułowana w tym zakresie w literaturze jest słuszna i nie wymaga dodatkowego poparcia¹⁰⁷⁴. Po drugie, w obecnych warunkach rynkowych nie ma już potrzeby stałej kontroli właściwych podmiotów publicznych nad realizacją mieszkaniowego celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Po trzecie wreszcie, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest wyższą wartością konstytucyjną¹⁰⁷⁵ i zasługuje na utrwalenie w formie prawa własności nieruchomości.

Wykorzystując jednak cechy konstrukcyjne użytkowania wieczystego i wprowadzając pewne modyfikacje, prawo to mogłoby stać się narzędziem rozwoju budownictwa mieszkaniowego, jako instrumentu przejściowego na drodze do pełnej własności lokali mieszkalnych. Wymagałoby to wprowadzenia zmian legislacyjnych w trzech obszarach: kształtu normatywnego użytkowania wieczystego, wywłaszczania nieruchomości i definicji budownictwa mieszkaniowego.

¹⁰⁷⁴ M. Wielgo, *Układ gminy i dewelopera, użytkowanie wieczyste*, Gazeta Wyborcza, Nr z 11 marca 2015, źródło: www.wyborcza.biz; W. Bojar, *Czy można stracić wykupiony lokal?*, *Nieruchomości* 2013, nr 9, s. 39; R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, Warszawa 2013, s. 199; A. Brzozowski, *Z problematyki...*, s. 69; zob. także wyżej, rozdział 3, pkt 3.3.

¹⁰⁷⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015...

Jak zauważa S. Kalus, w zależności od celu gospodarczego jakiemu służyć ma użytkowanie wieczyste, warto rozważyć dopuszczalność stosowania krótszego niż standardowy okresu jego trwania¹⁰⁷⁶. Można więc w pierwszej kolejności pokusić się o przyjęcie konstrukcji, w której użytkowanie wieczyste byłoby prawem ustanawianym na okres krótszy niż 40 lat, w zależności od okoliczności konkretnego przypadku. W proponowanym rozwiązaniu byłoby to oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe. Jednak po upływie oznaczonego terminu prawo użytkowania wieczystego ulegałoby z mocy prawa nieodpłatnemu przekształceniu w prawo własności. Skrócenie okresu trwania użytkowania wieczystego musiałoby się wiązać także z dopuszczeniem większej swobody w ustalaniu stawek procentowych opłaty rocznej, co jest istotne z punktu widzenia odzyskania zaangażowanego kapitału (o czym poniżej). Do czasu przekształcenia we własność, odrębna własność lokali funkcjonowałaby w związku z udziałem we współużytkowaniu wieczystym. Wraz z upływem terminu trwania tego prawa, ulegałoby ono przekształceniu w prawo własności z mocy prawa. Co jednak najważniejsze, użytkowanie wieczyste, ma tę przewagę nad przeniesieniem własności, że umożliwia pozyskanie gruntu budowlanego posiadając jedynie część ceny (pierwsza opłata). Oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste jest więc udostępnieniem zainteresowanemu taniej nieruchomości przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe.

Warunek taniego, a co za tym idzie łatwiej dostępnego dla obywatela gruntu pod budownictwo mieszkaniowe nie może być spełniony poprzez sprzedaż, gdyż cena nieruchomości, musiałaby być wówczas rozkładana na raty lub obniżana, poprzez udzielenie bonifikaty. W obecnym stanie prawnym każde przeniesienie własności nieruchomości publicznej z zastosowaniem takich preferencji powinno być zabezpieczone hipoteką (art. 70 ust. 2 zd. 2 u.g.n.), na wypadek zaniechania spłaty rat albo konieczności zwrotu bonifikaty w razie rozporządzenia lub przeznaczenia nieruchomości na inny cel niż uzasadniający jej udzielenie. W tej sytuacji realizacja na nieruchomości będącej przedmiotem prawa własności, zabudowy mieszkaniowej finansowanej kredytem bankowym jest praktycznie wykluczona. Wiąże się to bowiem z koniecznością wpisu w dziale IV księgi wieczystej hipoteki zabezpieczającej udzielony kredyt. Niestety, w przypadku przeniesienia prawa własności przy zastosowaniu ww. preferencji, hipoteka ustanawiana na zabezpieczenie kredytu bankowego musiałaby być już drugą, ponieważ pierwsza zabezpieczałaby spłatę rat lub zwrot bonifikaty.

¹⁰⁷⁶ S. Kalus [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...* s. 36.

Banki natomiast, nie udzielają kredytów mieszkaniowych, których zabezpieczeniem są nieruchomości już obciążone.

Problem ten znika w przypadku nieruchomości oddawanej w użytkowanie wieczyste, ponieważ jego ustanowienie nie wiąże się z żadnym zabezpieczeniem opłat rocznych. Dlatego, z chwilą nabycia użytkowania wieczystego z przeznaczeniem na cel mieszkaniowy, użytkownik wieczysty dysponuje silnym prawem rzeczowym do nieruchomości, a co najważniejsze, z możliwością pozyskania kredytu bankowego na budowę, którego zabezpieczeniem może być hipoteka ujawniona w księdze wieczystej, obciążając nieruchomość budynkową lub odrębną własność lokalu.

Proponowana modyfikacja konstrukcji prawnej użytkowania wieczystego nieruchomości mieszkaniowych, w przypadku budynków wielolokalowych, stanowiłaby wyjątek, kiedy prawo to mogłoby przez pewien czas funkcjonować jako prawo związane z odrębną własnością lokali. Ponadto, z uwagi na zakładane czasowe istnienie użytkowania wieczystego, docelowo mające zamienić się we własność, suma opłat za użytkowanie wieczyste, wyjątkowo mogłaby stanowić substytut pełnej ceny nieruchomości¹⁰⁷⁷. Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że użytkowanie wieczyste pomimo wielu podobieństw do własności, jest jednak prawem na rzeczy cudzej. Co za tym idzie, opłaty należne właścicielowi z tego tytułu są zapłatą za korzystanie z tej rzeczy, a nie spłatą ceny nieruchomości w ratach. W omawianym przypadku, biorąc pod uwagę społeczną funkcję budownictwa mieszkaniowego, wyjątkowo, mogłoby jednak być inaczej.

Ustanawianie użytkowania wieczystego z przeznaczeniem mieszkaniowym powinno dotyczyć jedynie podmiotów realizujących społeczne budownictwo mieszkaniowe, skoro ma to być sposób na realizację zadań publicznych. Należałoby uzupełnić słowniczek art. 4 u.g.n. o to pojęcie, rozumiane jako budownictwo mieszkaniowe realizowane przez podmioty, których mowa w art. 37 ust. 3 zd. 1 *in fine*. Podkreślenia bowiem wymaga fakt, że definicję społecznego budownictwa mieszkaniowego już obecnie można wywieść z treści u.g.n. i jest to budownictwo mieszkaniowe realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową¹⁰⁷⁸. Pojęcie to jest więc dzisiaj częścią art. 37 ust. 3 u.g.n. Odwrotnie, aniżeli w przypadku budowy urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych, gdzie należy dążyć do usunięcia powiązania podmiotów je realizujących z działalnością niezarobkową, o tyle tutaj należy

¹⁰⁷⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2007 r., V CSK 44/07, LEX 447467.

¹⁰⁷⁸ Proponowana terminologia jest umowna, ponieważ pojęcie to funkcjonuje w wielu państwach europejskich w różnych znaczeniach, szerzej: K. Suszyńska, *Doświadczenia społecznego budownictwa...*, s. 45 - 50.

wręcz ten związek podkreślić. Charakteryzują się nim spółdzielnie mieszkaniowe, kooperatywy mieszkaniowe rozumiane jako grupy budowlane¹⁰⁷⁹, fundacje, niektóre spółki komunalne, spółki celowe Skarbu Państwa powoływane na potrzeby realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego czy niektóre kościelne osoby prawne¹⁰⁸⁰. Na marginesie warto wspomnieć, że art. 27 u.r. definiuje tzw. społeczne budownictwo czynszowe, wskazując, że jest to budownictwo mieszkaniowe realizowane przy łącznym spełnieniu następujących warunków:

- dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej,
- na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi,
- jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku.

Rozwiązanie to idzie we właściwym kierunku, jednak ustawodawca jako konieczny element takiej aktywności inwestycyjnej wskazał wsparcie ze środków publicznych (art. 27 ust. 2 pkt 2 u.r.), co eliminuje powszechność tej propozycji.

Należałoby zatem powrócić do rozwiązania znanego u.g.g. pod nazwą zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego (art. 46 ust. 2 pkt. 4 u.g.g.), jako celu publicznego uzasadniającego wywłaszczenie¹⁰⁸¹. Obecnie powinno stać się nim społeczne budownictwo mieszkaniowe, na powrót dodane jako cel publiczny do katalogu art. 6 u.g.n.

Podobnie jak w przypadku niefortunnych w tej materii rozwiązań przedwojennych¹⁰⁸², w u.g.n. zrezygnowano z ujęcia budownictwa mieszkaniowego w katalogu celów publicznych. Uniemożliwiono tym samym pozyskiwanie większych areałów gruntów z przeznaczeniem pod zorganizowane kompleksy mieszkaniowe. Między innymi z tego powodu w Polsce nie buduje się już osiedli z przestrzeniami publicznymi, placami zabaw, pawilonami handlowymi, przychodniami, żłobkami czy przedszkolami¹⁰⁸³. Problem braku przestrzeni publicznych czy typowo osiedlowych usług w zasobach budowanych po 1990 r.

¹⁰⁷⁹ Grupa osób działających wspólnie w celu pozyskania mieszkania (lub domu) na własny użytek, zob. A. Twardoch, *Oddolne budownictwo mieszkaniowe: Potencjał i perspektywy*, Warszawa 2017, s. 60.

¹⁰⁸⁰ W miejscowości Wiśniówka pod Kielcami działająca przy Caritas Diecezji Kieleckiej, Fundacja Pomost wybudowała ok. 50 mieszkań w budynkach wielorodzinnych oraz 18 budynków szeregowych, z przeznaczeniem dla osób mniej zamożnych. Zob. <http://fundacjapomost.pl/lesne-osiedle/>; <https://www.deon.pl/religia/kosciol-i-swiat/z-zycia-kosciola/art,7723,caritas-kielecka-buduje-osiedle-mieszkaniowe.html>

¹⁰⁸¹ E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami...*, s. 208.

¹⁰⁸² M. Rojewski, *Prawo...*, s. 19.

¹⁰⁸³ P. Gadomski, *Urbanistyczne róbita co chceta*, *Gazeta Prawna*, Nr 83/84, 29 kwietnia - 3 maja 2016, s. B16.

zauważany jest nie tylko przez analityków problemu¹⁰⁸⁴, ale przede wszystkim przez nabywców mieszkań na rynku wtórnym. Co ciekawe, pod tym względem niekiedy dawne osiedla wielkopłytowe stają się atrakcyjniejsze, aniżeli nowobudowane¹⁰⁸⁵. W wyniku usunięcia budownictwa mieszkaniowego z katalogu celów publicznych, zaplanowanie i zrealizowanie większego organizmu mieszkaniowego na rozdrobionej własnościowo przestrzeni, składającej się z kilkudziesięciu lub kilkuset nieruchomości prywatnych, stało się niezwykle trudne. Brak jest bowiem możliwości skutecznego skupienia odpowiedniego obszaru gruntów w ręku jednego właściciela, a tym samym racjonalnego planowania przestrzennego. W warunkach rozdrobienia własnościowego, zaplanowanie na wielu nieruchomościach np. osiedlowego placu zabaw czy innej przestrzeni publicznej, w praktyce staje się niemożliwe, ponieważ wyłączenie niektórych nieruchomości spod zabudowy budynkami powoduje zaciekły opór ich właścicieli. Jedynym rozwiązaniem staje się więc kompleksowe wywłaszczenie z przeznaczeniem na jeden zorganizowany obszar. Wysokość odszkodowań oscylowałaby wówczas na podobnym poziomie w odniesieniu do wszystkich wywłaszczanych nieruchomości, z uwagi na objęcie ich jednym projektowanym obszarem funkcjonalnym w m.p.z.p.

Powyższa koncepcja opiera się na wykorzystaniu konstrukcji użytkowania wieczystego jako prawa przejściowego na drodze do własności mieszkania wraz z udziałem w częściach wspólnych i prawie własności gruntu pod budynkiem. Głównymi uczestnikami tego procesu byłyby gminy i podmioty realizujące społeczne budownictwo mieszkaniowe. Przedstawiony mechanizm wywłaszczania z przeznaczeniem pod zorganizowane budownictwo mieszkaniowe, nawiązuje do rozwiązań istniejących w okresie PRL, dzięki którym w Polsce nastąpił gwałtowny rozwój miast i urbanizacja¹⁰⁸⁶. W obecnych warunkach normatywnych, jego stosowanie byłoby już wolne od wad charakterystycznych dla okresu realnego socjalizmu (np. prawnych - brak sądowoadministracyjnej kontroli wywłaszczeń lub urbanistycznych - przesadna rozrzutność wolnych od zagospodarowania przestrzeni, tzw. „przestrzeń międzyblokowa”¹⁰⁸⁷).

¹⁰⁸⁴ W. Korzeniewski, *O problemie przydatności użytkowej zasobów mieszkaniowych w budynkach z wielkiej płyty zbudowanych przed rokiem 1990*, Przegląd Budowlany, 2011, Nr 10, s. 27.

¹⁰⁸⁵ T. Michniak, *Wielka płyta to największy zasób mieszkań na rynku wtórnym*, źródło: <http://otodom.pl/wiadomosci/rynek-nieruchomosci/wielka-plyta-to-najwiekszy-zasob-mieszkam-na-ryнку-wtornym-id3319.html> z 26 czerwca 2014

¹⁰⁸⁶ J. Ślódczyk, *Geneza i rozwój osiedli blokowych* [w:] I. Jażdżewska (red.), *Osiedla blokowe w strukturze przestrzennej miast*, Łódź 2010, s. 17 - 21.

¹⁰⁸⁷ Z. Rykiel, *Przemiany struktury społeczno - przestrzennej miasta polskiego a świadomość terytorialna jego mieszkańców*, Wrocław 1999, s. 35.

Dzięki możliwości wywłaszczania nieruchomości z przeznaczeniem pod zorganizowane budownictwo wielorodzinne, gminy otrzymałyby narzędzie skupiania w swoich zasobach odpowiednio dużych obszarów, czyniąc w ten sposób planowanie przestrzenne bardziej efektywnym. Obecnie, z uwagi na rozdrobnienie własnościowe gruntów, jest to w zasadzie niemożliwe. Pozyskanie środków finansowych na odszkodowania mogłoby zostać sfinansowane kredytem, który po oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste na okres zbliżony do czasu kredytowania, byłby odzyskiwany w formie dostosowanych wysokością stawki procentowej opłat rocznych (ruchoma stawka procentowa). Schemat ten przedstawiono już wyżej na przykładzie zastosowania użytkowania wieczystego w procesach rewitalizacyjnych (rozdział 7, pkt 7.1, s. 214 - 233). Wprowadzając taki model stosowania użytkowania wieczystego, w praktyce możliwe stałoby się finansowanie budowy własnych mieszkań przez spółdzielców lub kooperantów w oparciu o kredyt bankowy, wraz z pozyskaniem nieobciążonego hipoteką gruntu. Banki w naszym kraju zaakceptowały już użytkowanie wieczyste pod kątem zabezpieczenia udzielanych kredytów¹⁰⁸⁸. Przedstawiona propozycja pozwoliłaby rozwiązać najpoważniejszy problem w rozwinięciu masowego budownictwa mieszkaniowego jakim jest pozyskanie gruntu pod budowę w sytuacji, gdy sfinansowanie budowy substancji mieszkaniowej najczęściej pochodzi z kredytów. Już przed II wojną światową z tą trudnością zmagali się pionierzy spółdzielczości mieszkaniowej¹⁰⁸⁹. Dzięki specyficznym właściwościom użytkowania wieczystego, grunt budowlany pozostawałby wolny od obciążeń. Obarczony kredytem na jego pozyskanie samorząd, byłby w stanie rozporządzić nieruchomością nie obciążoną, jednocześnie posiadając pewne dochody na spłatę zaciągniętego zobowiązania, zaplanowane w perspektywie wieloletniej.

Tryb oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste dla podmiotów realizujących społeczne budownictwo mieszkaniowe jest już uregulowany w obowiązujących przepisach u.g.n. i jest to formuła przetargu ograniczonego. Rozwiązanie takie jest już w praktyce stosowane we Wrocławiu¹⁰⁹⁰, gdzie przetargi na oddanie w użytkowanie wieczyste miejskich nieruchomości z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe, ograniczone są do „grup osób fizycznych współdziałających ze sobą w celu nabycia nieruchomości i wybudowania na niej budynku wielorodzinnego z zamiarem zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych,

¹⁰⁸⁸ W. Koczara. Pogląd wyrażony w panelu dyskusyjnym „Użytkowanie wieczyste – co dalej ...

¹⁰⁸⁹ F. Szpringer, *13 piętér*, Wołowiec 2015, s. 39 - 40.

¹⁰⁹⁰ Kooperatywa Nowe Żerniki, zob. A. Twardoch, *Oddolne...*, s. 72 - 73.

tj. kooperatyw mieszkaniowych¹⁰⁹¹. Dodatkowo przydatność użytkowania wieczystego w takiej formule, potwierdza wspomniana już wyżej niedopuszczalność rozłożenia na raty ceny prawa własności nieruchomości nabywanej w przetargu.

Użytkowanie wieczyste nieruchomości z przeznaczeniem na społeczne budownictwo mieszkaniowe według proponowanej wyżej konstrukcji, wyeliminowałoby również patologiczne zawyżanie ceny nieruchomości zbywanej w drodze przetargu, a następnie pozostawianie przyszłych właścicieli lokali z niewspółmiernie wysokimi opłatami rocznymi¹⁰⁹². Przyczyn tego rodzaju wynaturzeń należy upatrywać w dwóch występujących łącznie elementach. Pierwszym jest wadliwość konstrukcyjna trwałej odrębnej własności lokali związanej ze współużytkowaniem wieczystym gruntu pod budynkiem. Drugim fakt, że pierwotny nabywca nie jest w żaden sposób zainteresowany korzystaniem z nieruchomości w przyszłości. Najczęściej jest nim deweloper, który zamierza zrealizować inwestycję oraz odzyskać zainwestowany kapitał poprzez sprzedaż wyodrębnionych lokali.

Przyjmując funkcjonowanie użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe w proponowanej formule, oba problemy znikają. Przetargi na oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na te cele byłyby ograniczone tylko do podmiotów realizujących społeczne budownictwo mieszkaniowe. Znajdowałoby to oczywiście wyraz w odpowiednio sformułowanym przeznaczeniu umownym. W ten sposób nabywca, który byłby wyłoniony w przetargu, pozostawałby użytkownikiem wieczystym przez długie lata. Liczyłby się więc z przyszłą wysokością opłat rocznych, zwłaszcza w obliczu tego, że przyszli płatnicy, a zarazem nabywcy lokali będą członkami spółdzielni lub kooperatywy mieszkaniowej. Nabywca taki będzie więc żywotnie zainteresowany w zapewnieniu swoim członkom umiarkowanej wysokości opłat rocznych, co wpłynie na dokładną kalkulację podczas przetargu i wyeliminuje zawyżanie ceny. Umowne określenie przeznaczenia użytkowania wieczystego jako społeczne budownictwo mieszkaniowe zapewni niezmiennosc właściciela budynku aż do chwili przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, będącej równocześnie momentem spłaty należności za grunt wobec gminy.

Tworzenie spółdzielni mieszkaniowych lub kooperatyw przez dewelopera w celu obejścia prawa i przystąpienia do przetargów byłoby w proponowanej formule nieopłacalne i nieefektywne. Deweloperzy zainteresowani są bowiem przede wszystkim pozyskiwaniem nieruchomości, na których można zrealizować budynki mieszkalne o możliwie najwyższej

¹⁰⁹¹ http://www.wroclaw.pl/files/Kooperatywy/kooperatywy_9_II_a.pdf

¹⁰⁹² M. Wielgo, *Układ gminy...*; A. Brzozowski, *Z problematyki...*, s. 69; J. Lipiński [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...* s. 53.

liczbie mieszkań, co w oczywisty sposób związane jest z oczekiwaniem maksymalnego zysku. Aby przystąpić do przetargu ograniczonego np. do spółdzielni mieszkaniowych, należałoby więc wypełnić wszelkie wymogi formalne związane z założeniem tej spółdzielni, a następnie, po wygranym przetargu, przeprowadzić proces likwidacji w celu przejęcia majątku przez docelowy podmiot. Co jednak najważniejsze, działając w ten sposób, deweloper narażałby się na ryzyko rozwiązania użytkowania wieczystego, które ustanawiane byłoby przecież z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe realizowane odpowiednio przez spółdzielnię mieszkaniową, grupę budowlaną (kooperatywę) lub inny podmiot realizujący społeczne budownictwo mieszkaniowe. W szczególnych przypadkach nie należy również wykluczać oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na omawiane cele w fakultatywnym trybie bezprzetargowym zgodnie z art. 37 ust. 3, który dla kompletności dostępnych trybów rozporządzenia należałoby pozostawić.

Równolegle, w ramach realizacji prezentowanej koncepcji, powinno nastąpić ustawowe wyłączenie możliwości ustanawiania odrębnej własności lokali w budynkach posadowionych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste w innych formułach aniżeli przedstawione powyżej. Rozwiązanie to na dłuższą metę jest konstrukcją karkołomną i jej dalsze funkcjonowanie w polskim prawie pozbawione jest uzasadnienia. Dostrzeżono to zresztą już wcześniej, ponieważ pierwotny tekst ustawy o własności lokali nie przewidywał łączenia odrębnej własności lokali z użytkowaniem wieczystym. Ostatecznie jednak ustawodawca nie zdecydował się na przyjęcie tego rozwiązania¹⁰⁹³.

W pierwszej kolejności, kontrowersje budzi stan prawny nieruchomości wspólnej, gdy publiczny właściciel sukcesywnie zbywa poszczególne lokale w budynku wraz z oddaniem udziału w gruncie w użytkowanie wieczyste. Powstają wówczas wątpliwości związane z różnym charakterem praw do gruntu przysługującym właścicielom wyodrębnionych lokali oraz publicznemu właścicielowi, ponieważ właściciele lokali posiadają udziały w użytkowaniu wieczystym, natomiast rodzaj praw związanych z lokalami niesprzedanymi jest niejasny. Następuje więc zaburzenie zasady jednorodzaowości prawa do gruntu, ponieważ nie wiadomo kto (i czy w ogóle ktoś) jest obok właścicieli wyodrębnionych lokali współuprawnionym w prawie użytkowania wieczystego gruntu¹⁰⁹⁴. Zagadnienie to zbadała A. Kaźmierczyk, poddając analizie próby uporządkowania zasad ustanawiania odrębnej własności lokali przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego poprzez

¹⁰⁹³ E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego - dyskusji ciąg dalszy*, *Studia Iuridica Agraria* 2005, t. 5, s. 55.

¹⁰⁹⁴ A. Kaźmierczyk, *Nieruchomość wspólna właścicieli lokali. Problematyka prawno-rzeczowa*, Warszawa 2015, s. 169.

wprowadzenie do u.w.l., art. 3a¹⁰⁹⁵ zgodnie z którym, o rodzaju praw związanych z własnością sukcesywnie zbywanych lokali, decyduje rodzaj prawa związanego z własnością pierwszego wyodrębnionego lokalu¹⁰⁹⁶. Oznacza to, że ustawodawca zdecydował się dopuścić współistnienie jednocześnie współużytkowania wieczystego i współwłasności tej samej nieruchomości. Mimo to, Autorka słusznie wskazuje, że konstrukcja odrębnej własności lokalu związanego z udziałem w prawie użytkowania wieczystego gruntu nie jest konstrukcją ani czystą, ani klarowną oraz postuluje konieczność likwidacji współistnienia odrębnej własności lokali wraz z udziałami w użytkowaniu wieczystym gruntu, poprzez przekształcenie tego prawa *ex lege* we współwłasność¹⁰⁹⁷. Postulaty te wydaje się częściowo realizować u.p.u.w.m.

Najwięcej kontrowersji budzi jednak perspektywa wygaśnięcia odrębnej własności lokalu z chwilą wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Zapatrywanie orzecznictwa i doktryny są w tej kwestii zróżnicowane. Według poglądu prezentowanego przez Sąd Najwyższy w niektórych orzeczeniach, przysługująca użytkownikowi wieczystemu własność budynków jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym, a konsekwencją takiego stanu jest wygaśnięcie ich odrębnej własności i powrót do zasady *superficies solo cedit* w razie rozwiązania umowy bądź upływu terminu użytkowania wieczystego¹⁰⁹⁸. Stanowisko to podziela również A. Doliwa¹⁰⁹⁹. Zapatrywanie to nie jest jednak ugruntowane¹¹⁰⁰ i równie często pojawia się pogląd przeciwny zgodnie z którym, użytkowanie wieczyste trwa dopóty, dopóki istnieje odrębna własność lokalu z nim związana¹¹⁰¹. W istocie chodzi o ustalenie, które z praw (odrębna własność lokalu czy udział w użytkowaniu wieczystym gruntu) jest prawem głównym. Zdaniem E. Klat - Górskiej, należy opowiedzieć się za stanowiskiem, w myśl którego wiodące jest prawo odrębnej własności lokalu, a więc pomimo upływu terminu trwania użytkowania wieczystego, dopóki istnieje związane z nim prawo odrębnej własności lokali, użytkowanie wieczyste nie gaśnie. Jej zdaniem, przyjęcie takiej wykładni uzasadnia

¹⁰⁹⁵ Art. 3a dodany przez art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 Nr 141 poz. 1492) z dniem 22 września 2004 r.

¹⁰⁹⁶ A. Kaźmierczyk, *Nieruchomość wspólna...*, s. 172.

¹⁰⁹⁷ *Ibidem*, s. 176.

¹⁰⁹⁸ Zamiast wielu zob.: A. Brzozowski, W. J. Kocot, W. Opalski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 211; także: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 marca 2013 r., VI ACa 1159/12, LEX nr 1324809; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r., II CSK 198/10, LEX nr 737258; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2009 r., I CSK 6/09, LEX nr 519679.

¹⁰⁹⁹ A. Doliwa, *Komentarz do ustawy o własności lokali [w:] Prawo mieszkaniowe. Komentarz. Wyd. 5*, Warszawa 2015, s. 629 - 630.

¹¹⁰⁰ G. Bieniek, G. Matusik (w:) Kalus S. (red.), *Ustawa...*, s. 296 - 298; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2008 r., IV CSK 234/08, LEX nr 590264.

¹¹⁰¹ R. Strzelczyk, *O kontrowersjach...*, s. 35, 37; Z. Bojar, *Czy można stracić...*, s. 39 - 40; M. Nazar, *Własność lokali. Podstawowe zagadnienia cywilnoprawne*, Lublin 1995, s. 37.

konstytucyjnie gwarantowana zasada ochrony własności (lokalu), nawet jeśli prowadzi to do ingerencji w treść użytkowania wieczystego co do czasu jego trwania. Autorka zwraca uwagę, że stanowisko to potwierdził także Sąd Najwyższy w uchwale z 25 sierpnia 2017 r.¹¹⁰²

Biorąc jednak pod uwagę konieczność dokonywania zarówno przez doktrynę, jak i judykaturę, skomplikowanych interpretacji, mających uzasadnić prymat odrębnej własności lokalu nad użytkowaniem wieczystym gruntu, właściwsze wydaje się poparcie poglądu A. Doliwy. Przyjęcie, że prawo odrębnej własności lokalu jest prawem głównym w stosunku do użytkowania wieczystego, które nie może wygasnąć dopóki trwa odrębna własność lokalu, zaprzeczałoby czasowości tego prawa, na co słusznie zwróciły uwagę E. Klat - Górską¹¹⁰³ oraz A. Kaźmierczyk, stwierdzając nawet, że takie prawo właściwie przestałoby być użytkowaniem wieczystym¹¹⁰⁴. Co jednak najważniejsze, zaprzeczenie tej czasowości dotyczyłoby nie tylko przypadku współistnienia użytkowania wieczystego z odrębną własnością lokali, ale również, gdy budynek stanowi jednorodny przedmiot własności lub współwłasności.

Z punktu widzenia konstrukcyjnego, współużytkowanie wieczyste gruntu związane z własnością lokali niewiele różni się od współużytkowania związanego z odrębną nieruchomością budynkową będącą przedmiotem współwłasności (np. powstałą w drodze spadkobrania). Różnica polega tylko na tym, że zamiast jednego przedmiotu odrębnej własności w postaci budynku, w przypadku odrębnej własności lokali, przedmiotów tych więcej (lokale), jednak udział w gruncie nadal stanowi przedmiot takiego samego w swej istocie współużytkowania wieczystego, jak w przypadku zwykłej współwłasności nieruchomości budynkowej w częściach ułamkowych. Jeśli zatem przyjąć, że trwanie odrębnej własności lokalu wymusza trwanie użytkowania wieczystego niezależnie od terminu jego wygaśnięcia, skutek ten należałoby odnieść także do każdej innej własności lub współwłasności nieruchomości budynkowej na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, niekoniecznie związanej z odrębną własnością lokali¹¹⁰⁵. W rezultacie terminowy charakter użytkowania wieczystego byłby jedynie pozorny, ponieważ tak naprawdę stawałoby się ono prawem wieczystym, a takim przecież nie jest i być nie powinno.

Akceptacja poglądu o prymacie współużytkowania wieczystego związanego z lokalem nad prawem odrębnej własności tego lokalu, tak jak chce tego A. Doliwa, nie

¹¹⁰² E. Klat - Górską [w:] M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 492 - 493; III CZP 11/17, LEX nr 2340562.

¹¹⁰³ *Ibidem*, s. 492.

¹¹⁰⁴ A. Kaźmierczyk, *Nieruchomość wspólna...*, s. 165.

¹¹⁰⁵ Tak: E. Klat - Górską [w:] M. Habdas, M. Fras (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 497 - 499.

oznacza jednak, że należy opowiedzieć się za utrzymaniem takiego powiązania praw w obrocie. Przeciwnie, nawet przyjęcie tego poglądu jest najpoważniejszym argumentem przemawiającym za koniecznością likwidacji dopuszczalności trwałego ustanawiania odrębnej własności lokali w budynkach znajdujących się na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste. Powstała w takich przypadkach odrębna własność lokali jest bowiem w istocie własnością czasową¹¹⁰⁶, której w odniesieniu do nieruchomości mającej pełnić jedną z podstawowych funkcji społecznych, jaką jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, zaakceptować nie sposób. Wynikiem powyższych rozbieżności w warunkach rynkowych jest także perspektywiczne zjawisko spadku wartości wyodrębnionych lokali wraz ze zbliżającym się terminem wygaśnięcia użytkowania wieczystego¹¹⁰⁷. Zjawisko to nie wystąpi, jeśli użytkowanie wieczyste wraz z upływem terminu jego trwania będzie automatycznie przekształcać się w prawo własności.

Stanowczą interwencję ustawodawcy mającą wyeliminować kontrowersje związane z losiem odrębnej własności lokalu po wygaśnięciu użytkowania wieczystego postuluje R. Strzelczyk¹¹⁰⁸. Eliminacja dopuszczalności ustanawiania odrębnej własności lokali poza proponowanym powyżej wyjątkiem, polegającym na istnieniu użytkowania wieczystego związanego z odrębną własnością lokali do czasu spłaty ceny nieruchomości w postaci opłat rocznych, mogłaby spełnić taką funkcję. Użytkowanie wieczyste nieruchomości mieszkaniowych, jako prawo przejściowe na drodze do odrębnej własności lokalu, gdzie ta ostatnia jest efektem końcowym, a użytkowanie wieczyste ze względu na swoją konstrukcję wygodnym instrumentem finansowania, nie zawiera już wyżej przytoczonych ułomności. Nie byłoby już wątpliwości co do losu odrębnej własności lokalu po upływie trwania użytkowania wieczystego, ponieważ z mocy prawa, związane z lokalami udziały stawałyby się udziałami we własności. Ponadto, perspektywa takiego przekształcenia, nie powodowałaby spadku wartości wyodrębnionych lokali.

W prezentowanej koncepcji użytkowanie wieczyste byłoby jedynie instrumentem na drodze do własności mieszkania, wykorzystując właściwości tego prawa i konstytucyjną rolę społecznej gospodarki rynkowej w Polsce¹¹⁰⁹. Poza tym przypadkiem, użytkowanie wieczyste nieruchomości z przeznaczeniem na cel mieszkaniowy oraz współistnienie z odrębną własnością lokali należałoby usunąć zarówno z obrotu jak i z systemu prawnego. Przyjęcie omawianych propozycji wymagałoby zaakceptowania szczególnej roli społecznego

¹¹⁰⁶ A. Kaźmierczyk, *Nieruchomość wspólna...*, s. 165.

¹¹⁰⁷ R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska...*, s. 199.

¹¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 172.

¹¹⁰⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, s. 33.

budownictwa mieszkaniowego. Na te cele dopuszczalne przecież powinno być wyłączenie. Operacja taka nie może więc odbyć się bez oparcia w polskiej tradycji prawnej, a przede wszystkim w normach konstytucyjnych.

Zdaniem niektórych, to na ziemiach polskich pojawiła się pierwsza organizacja nosząca znamiona spółdzielczej. Według historyka spółdzielczości, A. Piechowskiego było nim powołane przez Stanisława Staszica w 1816 r. Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze Wspólnego Ratowania w Nieszczęściach. Organizacja ta powstała już 30 lat przed angielskim Roczdelskim Stowarzyszeniem Sprawiedliwych Pionierów, uważanym za pierwszą spółdzielnię na świecie¹¹¹⁰. Ciekawostką jest geneza powstania organizacji S. Staszica. Otóż została ona przez niego utworzona na bazie prywatnego majątku, który zakupił na Lubelszczyźnie w 1811 r. ze środków zgromadzonych przez 50 lat pracy. Następnie uwolnił wszystkich włościan od ciężarów pańszczyźnianych i podzielił między mieszkańców grunty, wydzielając działki nieprzekraczające 60 morgów z obowiązkiem uiszczania po 2 złp z morgi na cele wspólne. Równocześnie wszyscy obdarowani w liczbie 329 zobowiązali się notarialnie, dziedzicznie należeć do towarzystwa z tym ograniczeniem, że nikt nie mógł mieć więcej niż 100 mórg ziemi, natomiast nadwyżka musiała być licytacyjnie sprzedawana innym członkom¹¹¹¹. Celem było więc utworzenie wspólnoty dla zaspokajania podstawowych potrzeb członków w oparciu o własność indywidualną, a jednocześnie praca na rzecz dobra wspólnego.

Historia polskiej spółdzielczości mieszkaniowej sięga natomiast końca XIX w., kiedy to w Polsce wystąpiła pierwsza fala urbanizacji związaną z przeobrażaniem systemu gospodarczego z folwarczno-pańszczyźnianego na kapitalistyczny. Powiązany z tym procesem rozrost miast, zwiększenie znaczenia klasy robotniczej oraz wzrost populacji grup inteligenckich, takich jak urzędnicy, powodował wielki niedobór mieszkań¹¹¹². Pierwsze próby założenia spółdzielni mieszkaniowej były czynione w Krakowie w 1897 roku. Jednak większą skutecznością wykazała się Urzędnicza Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa powołana do życia w Tczewie 26 sierpnia 1898 roku, która już dwa lata później oddała do użytku cztery budynki mieszkalne. Stoją one zresztą do dzisiaj przy ulicy Sobieskiego. W 1890 r. powstała pierwsza spółdzielnia bydgoska oraz poznańska spółdzielnia „Pomoc”¹¹¹³. Pierwsze spółdzielnie mieszkaniowe na Śląsku powstały w 1908 roku w Chorzowie i zaraz

¹¹¹⁰ A. Dąbrowska, T. Dąbrowski, *Sytuacja prawna spółdzielni w Polsce I połowy XXI wieku* [w:] K. Dąbrowski (red.), *Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*, Warszawa 2013, s. 160.

¹¹¹¹ F. Stefczyk, *Początki i ogólne warunki rozwoju spółdzielczości w Polsce* [w:] R. Okraska (red.), *Oszczędność, praca, solidarność. Wybór pism*, Warszawa 2016, s. 171.

¹¹¹² Ł. Dąbrowiecki, *Spółdzielnie mieszkaniowe - upadek czy renesans*, Architektura & Biznes 2013, Nr 3, s. 32.

¹¹¹³ A. Twardoch, *Oddolne budownictwo ...*, s. 63.

potem w Katowicach. W 1907 roku w Krakowie powstało Powszechne Towarzystwo Budowy Tanich Domów Mieszkalnych i Domów Robotniczych¹¹¹⁴.

Szczególny rozwój spółdzielczości mieszkaniowej, zarówno lokatorskiej, jak i własnościowej, nastąpił w okresie dwudziestolecia międzywojennego, z przerwą przypadającą na lata wielkiego kryzysu gospodarczego (1929-1933)¹¹¹⁵. Stąd zaproponowane wcześniej w niniejszej pracy rozumienie pojęcia społeczne budownictwo mieszkaniowe jako budownictwo realizowane przez spółdzielnie mieszkaniowe lub kooperatywy mieszkaniowe nie jest przypadkowe. Obie inicjatywy w dzisiejszym rozumieniu wywodzą się ze wspólnego rdzenia, a w pierwszych latach niepodległości były nawet tożsame¹¹¹⁶. Ustawa z 29 października 1920 r. o spółdzielniach¹¹¹⁷ była jednym z pierwszych aktów normatywnych uchwalonych w odrodzonym państwie. Zwracano wówczas szczególną uwagę, że idea spółdzielcza, jako podstawa ruchu demokratycznego powinna być wolna od wszelkich prądów politycznych i stać poza klasowością i partyjnością¹¹¹⁸.

Wybitny działacz spółdzielczy dwudziestolecia międzywojennego, a zarazem główny założyciel Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, T. Toeplitz pisał: „Budownictwem społecznym nazywam każde budownictwo nieobliczone na osiągnięcie bezpośredniego zysku, tzn. budowę domów z myślą o ich mieszkańcach, a nie o komornym, które przez nich ma być płacone. Budownictwo społeczne może być państwowym lub gminnym, może być prowadzone przez instytucje specjalnie do tego powołane (...) przez fundacje, (...) może być także budownictwem spółdzielczym lub nawet patronalnym. (...) Budownictwo obliczone na zysk (...) tworzyło właściwie tylko jedną formę i to najgorszą sposobu zamieszkania - wielki dom koszarowy. Myślą tego budownictwa było zawsze wykrajanie z określonego terenu drogą odpowiedniego podziału możliwie największej ilości parcel budowlanych i zabudowanie każdej parceli w sposób taki, by na niej można było jak najwięcej mieszkań pomieścić, wreszcie eksploatowanie tych mieszkań w sposób, który by pozwolił na osiągnięcie jak najwyższego komornego.”¹¹¹⁹ Co ciekawe, po upływie niemal wieku, patrząc na intensywnie rozwijające się w Polsce inwestycje deweloperskie, wnioski te wydają się zadziwiająco aktualne. Jedyną różnicą są pieczołowite zabiegi architektów mających w istocie

¹¹¹⁴ Ł. Dąbrowiecki, *Spółdzielnie mieszkaniowe...*, s. 32.

¹¹¹⁵ K. Pietrzykowski, *Spółdzielcze prawo mieszkaniowe - dawniej i obecnie* [w:] F. Zoll (red.) *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana prof. Bogusławowi Gawlikowi*, Warszawa 2012, s. 525.

¹¹¹⁶ W. Dobrzyński, *Kooperatywy mieszkaniowe. Wskazówki praktyczne*, Warszawa 1921, s. 6, 10.

¹¹¹⁷ Dz.U. Nr 111, poz. 733.

¹¹¹⁸ W. Dobrzyński, *Kooperatywy...*, s. 9.

¹¹¹⁹ T. Toeplitz, *Znaczenie spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego* [w:] B. Blesznowski (red.), *Kooperatyzm, spółdzielczość, demokracja, wybór pism*, Warszawa 2014, s. 304.

zewnątrznie uczynić bardziej przyjazną wspomnianą koszarowość budynków oraz zastąpić tzw. komorne, zyskiem ze sprzedaży metra kwadratowego tzw. PUM - u (powierzchni użytkowej mieszkalnej¹¹²⁰).

Po drugiej wojnie światowej polski ruch spółdzielczy został ściśle powiązany z przekształceniami społeczno-gospodarczymi i politycznymi w kraju. Organizacje spółdzielcze zaliczono do jednostek gospodarki uspołecznionej i włączono do realizacji zadań związanych z gospodarką planową¹¹²¹. Po okresie skrajnych doktrynalnych, centralistycznych ograniczeń w latach 1950-1956, władze usytuowały spółdzielczość w roli istotnego wykonawcy polityki mieszkaniowej państwa. Ten powrót do pozytywnych doświadczeń przedwojennych miał podłoże ekonomiczne i polityczne. Państwo nie mogło publicznie przyznać, że nie jest w stanie zapewnić mieszkań komunalnych dla wszystkich potrzebujących. Z drugiej strony nie mogło opowiedzieć się za mieszkaniem w pełni płatnymi. Budownictwo spółdzielcze pomagało znakomicie godzić tę sprzeczność¹¹²².

Własność spółdzielcza zyskała więc w 1965 r. szczególną pozycję w art. 126 nowego skodyfikowanego prawa cywilnego (k.c.), zgodnie z którym zaliczono ją najważniejszego wówczas rodzaju własności - własności społecznej¹¹²³. Od połowy lat 70 tych spółdzielczość jest już w zasadzie monopolistycznym, szeroko dotowanym, inwestorem w zakresie budownictwa mieszkaniowego w miastach¹¹²⁴. W 1988 r. zasób spółdzielczy liczył już 2,7 mln mieszkań o astronomicznej wartości 5,8 bln zł¹¹²⁵.

Okres ten, z punktu widzenia idei przyświecających pierwszym przedwojennym spółdzielcom, daleki był jednak od ideału. Spółdzielczość mieszkaniowa została upaństwowiona, stając się quasi-spółdzielczością¹¹²⁶. Została też złamana podstawowa zasada kooperatywności, jaką jest dobrowolność zrzeszania się. Zniszczono w ten sposób istotę

¹¹²⁰ J. Łopato, *PUM a cena gruntów inwestycyjnych - Warszawa 2010 - 2016*, *Nieruchomości* 2017, Nr 2, s. 29.

¹¹²¹ W. Dec, *Polski model współpracy kooperacyjnej spółdzielni* [w:] *Alternatywny model rozwoju współpracy kooperacyjnej spółdzielni w Polsce na przykładzie hiszpańskiej Korporacji Spółdzielczej Mondragon*, Kraków 2012, s. 8.

¹¹²² M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001, s. 65.

¹¹²³ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 425.

¹¹²⁴ D. Jarosz, *Mieszkanie się należy... Studium z peerelowskich praktyk społecznych*, Warszawa 2010, s. 99.

¹¹²⁵ M. Cesarski, *Dorobek materialny spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce „1956-2010”*, Referat wygłoszony 4 listopada 2010 r. na konferencji „Historia i przyszłość spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce”, źródło: www.kongresbudownictwa.pl, s. 4 - 7.

¹¹²⁶ K. Madej, *Spółdzielczość mieszkaniowa. Władze PRL wobec niezależnej inicjatywy społecznej*, Warszawa 2003, s. 35 - 39.

spółdzielczości, jaką jest więź wspólnoty sąsiedzkiej¹¹²⁷. Masowo pojawiła się także, widoczna niejednokrotnie do dziś, wszechobecna „bylejakość” mieszkań spółdzielczych¹¹²⁸.

Czas odbudowy gospodarki wolnorynkowej, także nie był łaskawy dla społecznego budownictwa mieszkaniowego. Powstały wprawdzie Towarzystwa Budownictwa Społecznego¹¹²⁹, tworzone w formie spółek, najczęściej komunalnych, jednak szybko okazało się, że w polskich warunkach niemożność nabycia mieszkania na własność jest barierą mocno ograniczającą tę formułę. Nie uniknięto także błędów wynikających z niedostosowania uregulowań ustawowych do rzeczywistości. W możliwości tworzenia spółek TBS - ów przez osoby prywatne bez żadnego związku z zaspokojeniem ich własnych potrzeb mieszkaniowych, niektórzy dostrzegli szansę zostania kamienicznikami sfinansowanymi przez państwowe kredyty. Przykładem jest powstanie i upadek prywatnego TBS - u w Kielcach, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością założonej przez nieuczciwego przedsiębiorcę. W rezultacie działalność tego podmiotu zakończyła się kilkoma wyrokami karnymi. Niestety, nic nie wynagrodzi prawie 130 rodzinom lat niepewności co do losów swoich mieszkań i strat finansowych, ponieważ ich pieniądze zamiast trafiać na poczet spłaty kredytu udzielonego na budowę przez Bank Gospodarstwa Krajowego, właściciel wyprowadzał ze spółki do innych podmiotów będących również jego własnością, którymi finansował zupełnie inne przedsięwzięcia. Ostatecznie po latach sporów, wybudowane już budynki wraz z lokatorami przejął miejski TBS, jednak nabycie to w pewnym sensie wspomogli wszyscy podatnicy, bowiem aby odkupić budynki od syndyka upadłego, wyemitowano obligacje¹¹³⁰.

Stan spółdzielczości mieszkaniowej po 1989 r. najtrafniej scharakteryzował Ł. Dąbrowiecki: „(...) gdy minął niechlubny czas upaństwowienia, nastał okres „powszechnego” uwłaszczenia oraz całkowitego odejścia od idei osiedla społecznego, która jeszcze przed wojną zakładała zapewnienie mieszkańcom możliwości autonomicznej działalności społecznej i kulturalnej, opieki nad dziećmi, bliskiego dostępu do podstawowej sieci handlu i usług, a także opieki zdrowotnej. Jeśli dodamy do tego nieustanne manipulowanie prawem spółdzielczym i presję na wydzieloną własność oraz nacisk lobby deweloperskiego, które najchętniej w ogóle pozbyłoby się tego „reliktu przeszłości”, zaczyna

¹¹²⁷ Ł. Dąbrowiecki, *Spółdzielnie mieszkaniowe...*, s. 33; Z. Rykiel, *Przemiany struktury...*, s. 35 - 36.

¹¹²⁸ J. Czado, *Możliwości rehabilitacji wielkich zespołów mieszkaniowych na przykładzie wybranych państw zachodnich*, Architektura 2012, z. 7-A, s. 30.

¹¹²⁹ Na podstawie ustawy z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 poz. 79).

¹¹³⁰ <http://kielce.wyborcza.pl/kielce/1,47262,19708954,miasto-kupilo-bloki-stbs-u-przy-checinskiej-za-ponad-11-mln.html>

wylaniać się pełen obraz trudności, które stają przed współczesnymi kooperatystami."¹¹³¹ Słabość budownictwa społecznego miała istotny wpływ na tzw. załamanie się reprodukcji mieszkaniowego majątku trwałego, utrwalając niedobór mieszkań ze wszystkimi konsekwencjami społecznymi. Budownictwo mieszkaniowe nie stało się więc w Polsce środkiem pobudzania rozwoju społeczno - gospodarczego¹¹³².

Mimo powyższych problemów, nową podbudową dla ruchu spółdzielczego mogą stać się coraz lepiej zorganizowane ruchy lokatorskie. Na razie wychodzą one z pozycji obrony przed współczesnymi kamienicznikami. Współpracujące z nimi tzw. nowe ruchy miejskie w październiku 2012 roku zorganizowały już swój drugi kongres, na którym podkreślano m.in. wagę takich inicjatyw jak „mikrospółdzielnie”. Młode pokolenie znów z zainteresowaniem zaczyna traktować ideę kooperacji¹¹³³, nie tylko zresztą w Polsce. W ten sposób przywrócono do życia wyludnioną po zjednoczeniu Niemiec, wschodniobерlińską dzielnicę Prenzlauerberg, gdzie przeznaczone do wyburzenia stare budynki zajęli sprzeciwiający się decyzjom władz młodzi ludzie (skłotersi). Z czasem zdecydowano się zaproponować nowym mieszkańcom legalizację ich obecności, którzy zaczęli łączyć się w grupy i wspólnie odnawiać budynki. W opuszczonych dotąd przyziemiach powstały bary, sklepy, kawiarnie i pracownie¹¹³⁴. Obecnie, oddolne grupy budowlane działają także w Hamburgu, gdzie zdecydowano się zrezygnować z najwyższej ceny jako kryterium wyboru nabywcy nieruchomości, na rzecz kreatywnego i społecznie odpowiedzialnego pomysłu na jej zagospodarowanie¹¹³⁵.

Idea kooperacji mieszkaniowej od lat 70 tych z powodzeniem funkcjonuje w Danii (tzw. cohousing), Holandii, a także w Austrii, gdzie w Wiedniu, w celu wzmocnienia potencjału społecznego dzielnicy, jeden z jej kwartałów przeznaczono dla oddolnego budownictwa mieszkaniowego. Co ciekawe, aby kontrolować realizację założonego celu, wykorzystano tam długoletnią dzierżawę podobną do polskiego użytkowania wieczystego¹¹³⁶. W Polsce, inicjatywy takie także zasługują na wsparcie ze strony państwa, bowiem źródła tego wsparcia tkwią w obowiązujących zasadach konstytucyjnych. Szczególne znaczenie ma tutaj art. 20 Konstytucji RP, który rangę konstytucyjną nadaje zasadzie społecznej gospodarki rynkowej.

¹¹³¹ Ł. Dąbrowiecki, *Spółdzielnie mieszkaniowe...*, s. 33.

¹¹³² M. Cesarski, *Reprodukcja mieszkaniowego majątku trwałego w procesach społeczno - gospodarczych. Polska i kraje OECD - 1960 - 2000*, Warszawa 2003, s. 138 - 139.

¹¹³³ Ł. Dąbrowiecki, *Miasto jako spółdzielnia*, Architektura & Biznes 2012, Nr 12, s. 20.

¹¹³⁴ A. Twardoch, *Oddolne budownictwo ...*, s. 64.

¹¹³⁵ A. Twardoch, *Innowacje z miasta IBA*, Architektura - Murator 2016, Nr 2, s. 30.

¹¹³⁶ A. Twardoch, *Oddolne budownictwo ...*, s. 74 - 75, 77.

Pojęcie „społeczna gospodarka rynkowa” ma swoje źródło w doktrynie ordoliberalizmu związanej z powstaniem szkoły fryburskiej, skupionej wokół wydawanego w powojennych Niemczech od 1948 r., rocznika „Ordo”. Poglądy te stanowią fundament koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, realizowanej w RFN od 1948 r.¹¹³⁷ pod nazwą *soziale Marktwirtschaft*. Istotą tej koncepcji jest oparcie ustroju gospodarczego na powiązaniu dwóch podstawowych idei: gospodarki rynkowej i państwa socjalnego¹¹³⁸. Jednym z istotnych elementów takiego systemu jest osiąganie bezpieczeństwa społecznego np. poprzez wsparcie budownictwa mieszkaniowego¹¹³⁹. Nic więc dziwnego, że spółdzielnie jako osoby prawne kierujące się w swojej działalności nie tylko maksymalizacją zysku, lecz także stworzeniem korzyści dla swoich członków, są w Niemczech jedną z czterech podstawowych form prawnych prowadzenia działalności gospodarczej¹¹⁴⁰.

Zdaniem P. Winczorka, idea społecznej gospodarki rynkowej ma godzić elementy liberalizmu gospodarczego z elementami państwa opiekuńczego i nie dopuszczać do dominacji któregośkolwiek z nich¹¹⁴¹. Ma ona być połączeniem realiów gospodarki rynkowej z charakterystycznymi dla idei państwa socjalnego¹¹⁴² elementami społecznymi, nad realizacją których ma czuwać państwo. Istotą społecznej gospodarki rynkowej jest próba złagodzenia konfliktu między efektywnością ekonomiczną i sprawiedliwością społeczną¹¹⁴³. Scedowanie zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej obywatela jedynie na mechanizmy wolnorynkowe nie koresponduje z tą ideą.

W Konstytucji RP nie tylko pośrednio wspiera się wszelką aktywność w ramach społecznej gospodarki rynkowej, gdyż prawo do mieszkania podlega bezpośredniej, szczególnej ochronie i wsparciu w myśl art. 75 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Podkreślenia wymagają dwa sformułowania: „działania obywateli” oraz „własnego mieszkania”, gdyż

¹¹³⁷ R. Illinicz, *Normatywny sens pojęcia "społeczna gospodarka rynkowa" w Konstytucji RP*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2007, Nr 4, s. 164.

¹¹³⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 95.

¹¹³⁹ D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 73.

¹¹⁴⁰ W. Małachowski, *Społeczna gospodarka rynkowa współczesnych Niemiec*, Warszawa 2011, s. 108.

¹¹⁴¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2008, s. 57.

¹¹⁴² A. Kaźmierczyk, K. Michałowska, *Ewolucja prawa własności w okresie transformacji gospodarczych przełomu XX i XXI wieku* [w:] T. Kocowski, K. Marak (red.), *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 362, Wrocław 2014, s. 187 - 188.

¹¹⁴³ A. Adamczyk, *Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej* [w:] R. W. Włodarczyk, *Społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2010, s. 18.

określenia te mają szczególne znaczenie dla uzasadnienia prezentowanej koncepcji zastosowania użytkowania wieczystego. Jej głównym założeniem nie jest przecież realizacja budownictwa czynszowego, ale własnościowego, realizowanego przez kooperujących obywateli.

Utworzenie systemu wsparcia w celu uzyskania własnego mieszkania nie wynika wprost z treści art. 75 Konstytucji RP, ale przepis ten tworzy tzw. normę programową, zwaną też, zasadą polityki państwa¹¹⁴⁴. Zasada ta nie określa na poziomie konstytucyjnym treści wyrażanych w nich praw jednostki, bowiem treść takich praw ma dopiero ustalić ustawodawca zwykły. Jednostka dzięki nim uzyskuje jednak prawo do oczekiwania, że ustawodawca zwykły sprecyzuje zakres prawa, którego istnienie zasygnalizował ustrojodawca w normie programowej. Reguły te wytyczają więc ogólne ramy przyszłych poczynań legislacyjnych¹¹⁴⁵. Tym samym mogą i powinny stanowić podbudowę przyszłych rozwiązań systemowych.

Podsumowując, jeśli państwo, zgodnie z art. 75 Konstytucji RP jest zobowiązane do popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania, powinno wypracować odpowiedni model wsparcia w dążeniu do zaspokojenia tych potrzeb. Wsparcie to nie może opierać się albo wyłącznie na realizacji budownictwa mieszkaniowego przez państwo lub jego instytucje, albo wyłącznie na stworzeniu warunków do rozwoju tego budownictwa na zasadach czysto rynkowych. Powyższe rozumowanie jest pewnym uproszczeniem, jednak we współczesnej Polsce można zaobserwować szeroką aktywność deweloperów mieszkaniowych z jednej strony, a z drugiej mniej lub bardziej udane próby kompleksowej realizacji budownictwa mieszkaniowego przez podmioty państwowe (Towarzystwa Budownictwa Społecznego, programy wsparcia budownictwa komunalnego, podmioty kontrolowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, Krajowy Zasób Nieruchomości). Brakuje natomiast prostego mechanizmu prawnego wspierającego oddolną aktywność obywateli w celu pozyskania mieszkania.

Model taki powinien opierać się na umożliwieniu obywatelom pozyskania taniego gruntu, a kwestie techniczne związane z budową i jej finansowaniem, pozostawić inwencji i kreatywności zainteresowanych. Jak dotychczas, próby centralnie zaplanowanego wsparcia budownictwa mieszkaniowego, kontrolowanego przez kolejne tworzone instytucje państwowe, mające zarządzać tym procesem, osiągały efekty dalekie od oczekiwań.

¹¹⁴⁴ M. Bartoszewicz [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 198.

¹¹⁴⁵ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w Konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2008, s. 178 - 180.

Wskazane wyżej doświadczenia innych krajów europejskich oraz pierwsze rodzime, potwierdzają, że problemem nie jest wybudowanie czy remont budynku, ale pozyskanie działki budowlanej. Jest to kluczowy wniosek dla uzasadnienia promowania podmiotów realizujących społeczne budownictwo mieszkaniowe.

W art. 20 Konstytucji RP wskazano, że społeczna gospodarka rynkowa ma stanowić podstawę porządku gospodarczego. Wynika stąd, że pewne dziedziny gospodarki rynkowej w Polsce powinny być korygowane przez państwo, gdy będzie to konieczne dla wypełniania szczegółowych zadań konstytucyjnych¹¹⁴⁶. W ten sposób wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny, zdaniem którego społeczna gospodarka rynkowa to dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo, w celu uzyskiwania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie rynkowym funkcjonowaniu tych praw¹¹⁴⁷. Jeśli prawa rynku rozumieć jako możliwie najszerszą wolność gospodarczą, to w społecznej gospodarce rynkowej dopuszczalne jest ich ograniczenie. W proponowanej koncepcji wsparcia społecznego budownictwa mieszkaniowego z wykorzystaniem użytkowania wieczystego, chodzić będzie o ograniczenie prawa własności w drodze wywłaszczenia, w celu zapewnienia dostępnych zasobów gruntów budowlanych.

Również z punktu widzenia typologii prawnych form urzeczywistniania działalności gospodarczej, wsparcie dla podmiotów realizujących społeczne budownictwo mieszkaniowe, nie może być postrzegane jako ograniczenie wolności gospodarczej. Chodzi w tym wypadku przede wszystkim o wymiar materialny tak ukształtowanej wolności, tj. możliwość realizacji indywidualnych i grupowych celów jednostek w prawnie identyfikowanej i uznawanej wspólnocie¹¹⁴⁸. Mieszkanie jest przecież jednym z najważniejszych celów jednostki, niezbędnym do twórczej i godnej egzystencji¹¹⁴⁹.

Proponowany system wsparcia budownictwa mieszkaniowego przy użyciu użytkowania wieczystego nosi także cechy społecznie odpowiedzialnego inwestowania w nieruchomości. Oprócz pobudzenia koniunktury w budownictwie przyniósłby on również pozaekonomiczny skutek w postaci tzw. społecznej stopy zwrotu¹¹⁵⁰, której nie sposób przeliczyć na zysk w pieniądzu. Konkludując, stworzenie dla systemu wsparcia budownictwa

¹¹⁴⁶ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, Warszawa 2016, s. 113; tak też: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 209.

¹¹⁴⁷ J. Stepień [w:] S. Fel (red.), *Spółeczna gospodarka rynkowa w Polsce. Postulat czy rzeczywistość?*, Lublin 2015, s. 177.

¹¹⁴⁸ K. Zaradkiewicz [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1 - 86*, Warszawa 2016, s. 543.

¹¹⁴⁹ Obszernie: M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, s. 21 - 37.

¹¹⁵⁰ K. Marcinek, *Spółecznie odpowiedzialne inwestowanie na rynku nieruchomości* [w:] K. Marcinek (red.), *Inwestycje i nieruchomości - wybrane zagadnienia*, Katowice 2012, s. 170.

mieszkaniowego odpowiednich instytucjonalnych ram prawnych, stanowi konkretyzację norm konstytucyjnych. Konkretyzacja ta powinna opierać się na dwóch filarach, a mianowicie: wprowadzeniu elastycznej stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste oraz reaktywacji normatywnej budownictwa mieszkaniowego jako celu publicznego, uzasadniającego wywłaszczenie nieruchomości w celu oddania w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na społeczne budownictwo mieszkaniowe. Umożliwiłoby to realizację polityki mieszkaniowej, nieobecnej w Polsce od ćwierćwiecza. Byłby to sposób na stworzenie mechanizmu systemowego działającego na poziomie samorządów, bez konieczności centralnej kontroli, tak jak ma to miejsce w przypadku programu „Mieszkanie Plus”. Program ten także jest pewnym krokiem w kierunku mieszkania rodzinnego, jednak może nie być wystarczająco powszechny. To z kolei nie spowoduje znaczącego impulsu w budownictwie, którym bez wątpienia jest upowszechnione budownictwo mieszkaniowe.

Przyjęcie proponowanych rozwiązań spowodowałoby, że gminy nie musiałyby angażować własnych środków w budowę budynków mieszkalnych, gdyż robiliby to użytkownicy wieczystości. Dodatkowo, dzięki użytkowaniu wieczystemu, dopóki nie nastąpiłoby jego przekształcenie we własność po umówionym okresie, nie zachodziłoby niebezpieczeństwo niekontrolowanych zmian celu zabudowy. Ponadto użytkowanie wieczyste w proponowanym kształcie (przekształcalne po wskazanym okresie) umożliwi gminom zaciąganie zobowiązań kredytowych z przeznaczeniem na pozyskanie gruntów. Taka prognoza długu¹¹⁵¹ będzie bezpieczna dla samorządów. Zabezpieczeniem dla banku będą bowiem ujęte w wieloletnich prognozach finansowych budżetów, dochody z opłat rocznych przyszłych nieruchomości mieszkaniowych. Ważne jest, aby kalkulując te dochody i wydatki na spłatę kredytu, wykazać choćby niewielką nadwyżkę operacyjną. Będzie ona niezbędna gminie do zaciągnięcia wspomnianego kredytu¹¹⁵². W ten sposób użytkowanie wieczyste pełnić może rolę narzędzia rozwoju budownictwa mieszkaniowego bez konieczności zabezpieczania zobowiązań zaciągniętych na nabycie gruntów w formie hipotek na konkretnych nieruchomościach.

Przedstawiona koncepcja nie koliduje również z planami ustawodawcy zmierzającymi do generalnego usunięcia użytkowania wieczystego nieruchomości mieszkaniowych (u.p.u.w.m.). Proponowane rozwiązanie wykorzystuje jedynie konstrukcję użytkowania wieczystego jako drogę do pełnej własności nieruchomości mieszkaniowej. Wieczyste

¹¹⁵¹ M. Czekaj, *Wieloletnia prognoza finansowa i budżet jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – dwa odrębne czy jeden spójny dokument?*, *Finanse Komunalne* 2015, Nr 11, s. 18.

¹¹⁵² J. Głumińska, M. Zdebel, *Zdolność kredytowa gminy (rozważania teoretyczne)*, *Samorząd Terytorialny* 1996, Nr 7/8, s. 49.

trwanie tego prawa nie jest rozwiązaniem docelowym. Założone z góry przekształcenie z mocy prawa po ustalonym przez strony okresie powoduje, że nawet w powiązaniu z odrębną własnością lokali, taka konstrukcja wolna będzie od przypadłości związanych z niepewnym losiem tej własności i spadkiem jego wartości tuż przed wygaśnięciem użytkowania wieczystego.

7.4 Użytkowanie wieczyste a projektowane prawo zabudowy

W toku prac istniejącej od 2002 do 2016 r. Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego toczyła się dyskusja w sprawie przyszłości użytkowania wieczystego nieruchomości¹¹⁵³. W połowie ubiegłego dziesięciolecia wydawało się, że w projekcie przyszłego kodeksu cywilnego prawo to nie zostanie uregulowane. Alternatywnie zaproponowano utworzenie nowego prawa rzeczowego, jak podkreślano, wolnego od wad użytkowania wieczystego¹¹⁵⁴, a mianowicie prawa zabudowy. Choć prawo to było znane polskiemu ustawodawstwu, obecnie autorem kompleksowej propozycji dotyczącej wprowadzenia prawa zabudowy do polskiego systemu prawnego był K. Zaradkiewicz.

Koncepcja K. Zaradkiewicza znalazła swoje miejsce w Zielonej Księdze, opracowaniu zawierającym założenia nowego kodeksu cywilnego, zaprezentowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2006 r.¹¹⁵⁵ Co więcej, w 2010 r. pojawił się nawet projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (p.u.z.k.c.¹¹⁵⁶), zawierający skonkretyzowane, gotowe rozwiązania regulujące przyszłą instytucję prawa zabudowy jako ograniczonego prawa rzeczowego, usytuowanego w księdze drugiej, tytule trzecim k.c., oznaczonej jako „Dział I”.

Propozycja nowego art. 251¹ §1 k.c wg projektu, zawiera definicję prawa zabudowy, która wylicza dwa uprawnienia w jego ramach, a mianowicie: do wzniesienia zabudowy oraz do korzystania z zabudowy. Nie wyczerpuje ona jednak całości uprawnień składających się na treść tego prawa. Z dalszych unormowań wynikają bowiem dwa kolejne: uprawnienie do korzystania z obciążonego gruntu oraz do rozporządzania prawem zabudowy¹¹⁵⁷. Podobnie jak w przypadku użytkowania wieczystego i niemieckiego *Erbbaurecht*¹¹⁵⁸, prawo zabudowy

¹¹⁵³ K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia...*, s. 58, przyp. 25.

¹¹⁵⁴ Wywiad z dr K. Zaradkiewiczem, pkt. 3, źródło: Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, http://www.fundacja1.home.pl/konferencja/zaradkiewicz_wywiad.pdf

¹¹⁵⁵ Z. Radwański (red.), *Zielona Księga. Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 71, 354 - 297.

¹¹⁵⁶ Dalej w tym punkcie: „projekt”.

¹¹⁵⁷ A. Sylwestrzak, *Uwagi o projektowanej regulacji prawa zabudowy*, Przegląd Sądowy, maj 2013, s. 28.

¹¹⁵⁸ C. Woźniak, *Użytkowanie...*, s. 192.

wprowadza wyjątek od zasady *superficies solo cedit* (art. 251³ § 1 k.c. wg projektu), jednakże tutaj jego istnienie nie ma charakteru absolutnego¹¹⁵⁹ i zależy od woli stron umowy obciążającej nieruchomość prawem zabudowy. Zgodnie bowiem z art. 251⁴ § 1 k.c. wg projektu, w umowie o ustanowienie prawa zabudowy strony mogą zastrzec, że określony istniejący lub mający powstać budynek lub inne urządzenie będzie należeć do właściciela nieruchomości gruntowej jako jej część składowa. Postulat ten w stosunku do prawa użytkowania wieczystego zgłaszał już E. Gniewek w projekcie u.g.n.¹¹⁶⁰, niestety nie znalazło to uznania w oczach ustawodawcy i oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej zawsze następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Przepis ten ma charakter przepisu *ius cogens*. Nie można w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste postanowić, iż znajdujące się na tym gruncie budynki (lub inne urządzenia) stanowiąc będą jako części składowe nieruchomości, przedmiot użytkowania wieczystego. Gdyby wbrew temu ograniczeniu, w umowie o oddanie gruntu zabudowanego w wieczyste użytkowanie znalazło się postanowienie, że przedmiotem użytkowania wieczystego staje się także budynek - umowę taką należałoby uznać z mocy art. 58 §3 k.c., za bezwzględnie nieważną z uwagi na nieważność jej istotnej części¹¹⁶¹. W starszym orzecznictwie przeważał także pogląd, że nieważna jest umowa przeniesienia prawa użytkowania wieczystego zawarta z pominięciem przeniesienia własności budynków¹¹⁶². Odmienne wypowiedział się w tej kwestii Sąd Najwyższy w wyroku z 4 lipca 2014 r.¹¹⁶³ słusznie stwierdzając, że w takiej sytuacji należy zbadać treść umowy i ustalić czy wolą stron było celowe pominięcie przeniesienia własności budynków ze zbywcy na nabywcę, czy też nastąpiło to wskutek przeoczenia. Dopiero wtedy można wywodzić, czy zawarta umowa jest nieważna.

Wyjątek od zasady akcesji jest więc cechą wspólną obu praw, występującą zresztą nie tylko w Polsce. Można go znaleźć również w systemach prawnych Austrii (*Erbbaurecht*), Finlandii (prawo zabudowy), Francji (*bail a construction*), Hiszpanii (*derecho de superficie*), Holandii (*Opstalrecht*), Niemiec (*Erbbaurecht*)¹¹⁶⁴, a także Estonii (prawo zabudowy) i

¹¹⁵⁹ A. Bieranowski, *Prawo zabudowy i ciężary realne w pracach nad projektem kodeksu cywilnego - podstawowe założenia konstrukcyjne*, Rejent 2012, Nr specjalny, s. 26.

¹¹⁶⁰ E. Gniewek, *Uwagi polemiczne do projektu nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, z. 2, s. 294.

¹¹⁶¹ H. Cioch, H. Witczak, *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, Rejent 1999, Nr 5, s. 21.

¹¹⁶² Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2013, V CSK 376/12, LEX nr 1375504; postanowienie Sądu Najwyższego z 7 maja 2008, II CSK 2/08, LEX nr 786448; wyrok Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2003, II CKN 1155/00, LEX nr 80583.

¹¹⁶³ II CSK 612/13, LEX nr 1489234.

¹¹⁶⁴ M. Gluszek, *Użytkowanie wieczyste w kontekście rozwiązań ...*, s. 28 - 31; K. Zaradkiewicz, *Kodyfikacja prawa cywilnego ...*, s. 50; K. Zaradkiewicz, *Od tradycji ABGB ...*, s. 40.

Słowenii (prawo zabudowy). Ponadto, jeśli akceptuje się wyjątek od zasady *superficies solo cedit* we współczesnym projekcie prawie zabudowy, nie można jednocześnie twierdzić, że geneza tego wyjątku tkwi w ideologicznych podstawach państwa socjalistycznego¹¹⁶⁵. Status budynków lub innych urządzeń wzniesionych na gruncie będącym przedmiotem prawa zabudowy jest więc jednoznacznie ustalony. Jeśli strony nie umówią się inaczej, budynki i inne urządzenia wzniesione na lub pod powierzchnią obciążonej nieruchomości gruntowej lub istniejące w chwili ustanowienia prawa zabudowy (zabudowa) stanowią przedmiot własności jako prawa związanego z prawem zabudowy (art. 251³ § 1 k.c. wg projektu). Rozwiązanie to jest czytelne i przejrzyste. Naniesienia wykonane przez zabudowcę tworzą wraz z prawem zabudowy odrębną nieruchomość. Istnienie tego wyjątku ustawodawca podkreśla, nakazując w zakresie nieuregulowanym, do prawa zabudowy stosować odpowiednio przepisy o nieruchomościach gruntowych (art. 251⁷ k.c. wg projektu).

Mimo wielu cech wspólnych z użytkowaniem wieczystym, projektowane prawo zabudowy jest konstrukcją przełomową w polskim prawie, albowiem pierwszy raz pojawia się dopuszczalność istnienia innej niż lokal, odrębnej nieruchomości na gruntach prywatnych. Jego powstanie jest również możliwe na gruntach właścicieli publicznych, wówczas jednak sposób zawarcia umowy ustawodawca ustali w odrębnych przepisach (art. 251⁸ § 2 k.c. wg projektu).

Prawo to powstawałoby na mocy umowy, zawieranej w formie aktu notarialnego na okres od 30 do 100 lat, przy czym wpis w księdze wieczystej miałby charakter konstytutywny (art. 251⁹ k.c. wg projektu). Dla prawa zabudowy prowadzone miałyby być odrębne księgi wieczyste, ale niezbędne byłoby także ujawnienie tego prawa w księdze nieruchomości gruntowej. Wynika stąd możliwość obciążania prawa zabudowy hipotekami, co ma niebagatelne znaczenie dla finansowania inwestycji z wykorzystaniem nowej instytucji. Jej atrybutami byłyby również zbywalność i dziedziczność¹¹⁶⁶.

Podobnie jak w przypadku użytkowania wieczystego, bardzo ważnym elementem konstrukcji prawa zabudowy jest jego celowość. Na szczególną uwagę zasługuje użycie pojęcia przeznaczenie w odniesieniu do obowiązku korzystania z zabudowy nieruchomości (art. 251⁵ k.c. wg projektu). Zgodnie z art. 251⁸ k.c. wg projektu, taka treść jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca wyróżnia w tym prawie nie tylko planistyczny aspekt przeznaczenia, ale także umowny. Treść prawa zabudowy jest bowiem określana zgodnie z wolą stron w umowie i składa się na nią rodzaj zabudowy, sposób i zakres korzystania z

¹¹⁶⁵ Tak uzasadniali: C. Woźniak, *Użytkowanie...*, s. 23; E. Gniewek, *Katalog praw rzeczowych...*, s. 27 - 29.

¹¹⁶⁶ A. Bieranowski, *Prawo zabudowy...*, s. 30.

obciążonej nieruchomości gruntowej oraz czas, na jaki prawo zabudowy jest ustanowione. Warto podkreślić, że obiektywna niemożliwość wzniesienia zabudowy (np. wynikająca z zakazu budowy ustalonego w m.p.z.p.) rodzić będzie nieważność umowy¹¹⁶⁷. Zatem zanim dojdzie do obciążenia nieruchomości prawem zabudowy w warunkach braku m.p.z.p., warto będzie rozważyć wcześniejsze uzyskanie decyzji o w.z.i.z.t. Analogicznie więc do użytkowania wieczystego, zawarcie umowy przy braku określonego przeznaczenia nieruchomości w rozumieniu planistycznym, może powodować poważne komplikacje.

Jedną z najważniejszych cech, obok możliwości ustanawiania na gruntach prywatnych, odróżniających prawo zabudowy od użytkowania wieczystego, jest możliwość przeznaczenia pod zabudowę jedynie części gruntu, w związku z czym należy umożliwić stronom ustalenie zakresu korzystania przez zabudowcę z nieruchomości obciążonej¹¹⁶⁸ (art. 251⁵ §1 zd. 2 i §2 k.c. wg projektu). Kształt przeznaczenia umownego (czyli treść umowy określająca cel i sposób korzystania z nieruchomości) w prawie zabudowy cechować będzie więc większa, aniżeli w przypadku użytkowania wieczystego, swoboda i stopień skomplikowania przy określeniu wzajemnych praw i obowiązków pomiędzy właścicielem a zabudowcą.

Przechodząc do oceny proponowanej instytucji i jej stosunku do użytkowania wieczystego, należy co do zasady ocenić ją pozytywnie. Szkoda jednak, że ustawodawca dopuszcza jego wyparcie przez prawo zabudowy mimo, że doraźnie proponuje pozostawienie obu praw równoległe¹¹⁶⁹. Użytkowanie wieczyste powinno funkcjonować jako prawo charakterystyczne dla nieruchomości publicznych, użyteczne dla realizacji zadań państwa, niekoniecznie jedynie celów publicznych, ale również w interesie publicznym. Szeroki zakres uprawnień użytkownika wieczystego (bez mała właścicielskich), dodatkowo ściśle uregulowany na poziomie ustawowym, jest atutem tego prawa, w przeciwieństwie do bardziej skomplikowanego prawa zabudowy.

Trzeba pamiętać, że w oparciu o prawo zabudowy na nieruchomości koegzystować będą budynki o różnym stanie własności, tzn. należące do właściciela gruntu oraz zabudowcy albo nawet kilku zabudowców¹¹⁷⁰. Konstrukcja ta może więc rodzić szereg konfliktów, nieporozumień i sporów interpretacyjnych zarówno na gruntach prywatnych, jak i publicznych. Przypadki takie mogą wystąpić zwłaszcza w przypadku tych umów, które

¹¹⁶⁷ *Ibidem*, s. 35.

¹¹⁶⁸ A. Bieranowski, *Prawo zabudowy...*, s. 34.

¹¹⁶⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks ..., s. 20 - 21; tak też: Z. Radwański, *Koncepcja modernizacji prawa rzeczowego - prawo zabudowy jako alternatywa dla użytkowania wieczystego* [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...*, s. 43.

¹¹⁷⁰ Por. R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska ...*, s. 191.

uprawniać będą zabudowcę lub zabudowców do korzystania jedynie z części nieruchomości. Konieczne może być wówczas ustanawianie dodatkowych służebności gruntowych, niezbędnych do korzystania z zabudowy¹¹⁷¹, wspólnie z właścicielem nieruchomości. Niewykluczone, że tak znaczna różnorodność praw przysługujących do tej samej nieruchomości będzie źródłem nieporozumień, w konsekwencji prowadzących do licznych sporów sądowych.

Ponadto instytucje państwowe cechują się pewną bezwładnością wynikającą z mocno sformalizowanych procesów decyzyjnych i w przypadku gruntów publicznych nie będą skutecznie panować nad prawidłowością wykonywania praw zabudowy, co z racji konstrukcji tego prawa będzie konieczne. Zjawisko to występować może zwłaszcza w mniejszych gminach o słabszym potencjale merytorycznym kadry. Nie sposób też wykluczyć większego prawdopodobieństwa nadużyć, czy też po prostu błędów, poprzez kształtowanie konkretnych umów w sposób niedostatecznie zabezpieczający interes publiczny. W tej kwestii użytkowanie wieczyste funkcjonuje bardziej automatycznie z uwagi na ustawowo dookreśloną wiązkę uprawnień użytkownika wieczystego¹¹⁷², co wynika stąd, że jest ono prawem rzeczowym o ściśle ustalonej normatywnie treści.

Na szczególną uwagę zasługuje proponowany tryb przedłużenia prawa zabudowy. W przeciwieństwie do użytkowania wieczystego, jest on fakultatywny, gdyż zgodnie z art. 251²⁵ §1 k.c. wg projektu, prawo to można przedłużyć na kolejny okres, ewentualnie zobowiązać się do jego przedłużenia, nie wcześniej niż w okresie pięciu lat przed upływem terminu, na który prawo to zostało ustanowione (art. 251²⁵ §2 k.c. wg projektu). Osłabienie uprawnienia do przedłużenia prawa zabudowy wydaje się nawiązywać do poprzedzającej użytkowanie wieczyste własności czasowej¹¹⁷³ i jest to lepsze rozwiązanie, gdyż odmowa przedłużenia użytkowania wieczystego możliwa jest tylko ze względu na ważny interes społeczny (art. 236 §2 zd. 2 k.c.). Pojęcie to należy rozumieć jako zdarzenie wyjątkowe, zachodzące tylko wtedy, gdyby taka czynność naruszała porządek prawny¹¹⁷⁴. Sprawia to, że przedłużenie umowy użytkowania wieczystego jest niemalże obligatoryjne, na co wskazuje użyte w art. 236 §2 zd. 1 k.c. sformułowanie „użytkownik wieczysty może żądać jego przedłużenia (...)”¹¹⁷⁵. Tym samym uprawnienie to jest roszczeniem egzekwowalnym na drodze sądowej¹¹⁷⁶, a tak być nie powinno, ponieważ w praktyce, użytkowanie wieczyste stało się w ten sposób prawem

¹¹⁷¹ A. Bieranowski, *Prawo zabudowy...*, s. 34.

¹¹⁷² Tak: Postanowienie Sądu Najwyższego z 14 marca 2012 r., II CSK 127/11, Legalis nr 473584.

¹¹⁷³ R. Mańko, *Prawo użytkowania wieczystego ...*, s. 42.

¹¹⁷⁴ W. Gawrylczyk, *Kilka uwag o przedłużeniu użytkowania wieczystego gruntu*, Rejent 1999, Nr 6-7, s. 135.

¹¹⁷⁵ Winiarz J., *Ćwierć wieku...*, s. 134.

¹¹⁷⁶ J. Majorowicz, *Uwagi na temat aktualności...*, s. 64 - 65.

bezterminowym. Powinno ono służyć osiągnięciu określonych celów gospodarczych w oparciu o nieruchomości publiczne, a nie prowadzić do trwałego wyzbycia się możliwości władania nieruchomością przez właściwe podmioty publiczne.

Przyznanie użytkownikowi wieczystemu roszczenia o przedłużenie umowy jest pozostałością po rodowodzie użytkowania wieczystego, ściśle związanym z realizacją celów mieszkaniowych. Świadczy o tym treść art. 236 §2 k.c., która stale pozostaje niezmienna i zachowała pierwotne brzmienie¹¹⁷⁷. Wydaje się, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest na tyle istotną wartością, że ustawodawca po 1990 r., utrzymując roszczenie o przedłużenie użytkowania wieczystego, próbował rozwiewać obawy właścicieli mieszkań, słusznie dostrzegających zagrożenia wynikające ze zbliżającego się terminu wygaśnięcia użytkowania wieczystego gruntu. Takie podejście nie wytrzymało jednak próby czasu. Wynika to nie tylko z obszernej i zasadnej krytyki doktrynalnej¹¹⁷⁸, ale także stąd, że w chwili uchwalania k.c. i u.g.t. ustawodawca nie mógł przewidzieć mających nastąpić głębokich przemian własnościowych, w szczególności pojawienia się odrębnej własności lokali. Stąd także wynika pojawienie się rozważań doktryny mających udowodnić prymat odrębnej własności lokali nad prawem współużytkowania wieczystego gruntu związanym z tą własnością. Jeśliby jednak przyjąć propozycję całkowitej likwidacji trwałego celu mieszkaniowego użytkowania wieczystego oraz jego funkcjonowania jako prawa związanego z odrębną własnością lokali, nie ma już żadnych argumentów przemawiających za utrzymaniem roszczenia o przedłużenie użytkowania wieczystego. Prawo to powinno pozostać silnym, celowym prawem na rzecz cudzej, którego wykonywanie ma prowadzić do osiągnięcia określonego celu gospodarczego, aby następnie, po wygaśnięciu, władanie nieobciążoną nieruchomością mogło powrócić do właściwego podmiotu publicznego. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, aby użytkowanie wieczyste zostało przedłużone, jeśli obie strony nadal będą zainteresowane dalszą realizacją celu, jednak po stronie właściciela możliwość taka powinna być prawem, a nie obowiązkiem.

Niestety, ustawodawca wzmacnia uprawnienie użytkownika wieczystego do żądania przedłużenia umowy. Co więcej, przyznaje nawet użytkownikowi wieczystemu prawo nabycia własności nieruchomości nawet po wygaśnięciu użytkowania wieczystego. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 3 i 3a pkt 2 u.g.n.¹¹⁷⁹, wojewoda albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa - w

¹¹⁷⁷ Dz.U. z 1964 Nr 16 poz. 93.

¹¹⁷⁸ Zob. wyżej, s. 113 - 114.

¹¹⁷⁹ W brzmieniu nadanym ustawą z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1509) oraz art. 47 ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496).

odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo odpowiednia rada lub sejmik województwa, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, mogą podjąć odpowiednio zarządzenie albo uchwałę o odstąpieniu od zbycia w drodze przetargu nieruchomości w stosunku do których wygasło użytkowanie wieczyste na skutek upływu okresu ustalonego w umowie lub decyzji administracyjnej, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się dotychczasowy użytkownik wieczysty nieruchomości albo jego spadkobierca¹¹⁸⁰. Rozwiązanie to należy ocenić krytycznie i jednoznacznie opowiedzieć się za likwidacją roszczenia o przedłużenie użytkowania wieczystego, zastępując je na przykład, wyżej wspomnianym uregulowaniem zaproponowanym w prawie zabudowy (art. 251²⁵ §1 k.c. wg projektu).

Prawo zabudowy będzie prawem słabszym aniżeli użytkowanie wieczyste i to nie tylko z uwagi na systematykę w katalogu praw rzeczowych. Również cele, które będą realizowane przy jego pomocy będą mniej zaawansowane konstrukcyjnie. Przyznaje to nawet sam twórca projektu prawa zabudowy - K. Zaradkiewicz¹¹⁸¹ wskazując, że może być ono przydatne w realizacji pewnych inwestycji przemysłowych i infrastrukturalnych jak hale produkcyjne, mosty, wiadukty itp. Konstrukcja ta znajdzie także zastosowanie w coraz bardziej złożonej zabudowie miejskiej, wymagającej ustalenia tytułów do korzystania z nieruchomości nad i pod powierzchnią gruntu¹¹⁸², w realizacji budownictwa małej architektury (korty tenisowe, pola golfowe, pomniki, parki)¹¹⁸³. Wreszcie, zdaniem Autora prawa zabudowy, umożliwi ono określenie prawnej formy korzystania z odrębnej własności sieci przesyłowych¹¹⁸⁴. Urządzenia te zgodnie z art. 49 §1 k.c., z chwilą przyłączenia do przedsiębiorstwa przesyłowego stają się bowiem samoistnymi rzeczami ruchomymi, mogącymi być przedmiotem odrębnej własności i obrotu¹¹⁸⁵.

Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że istnieją już konstrukcje prawne pozwalające korzystać z cudzych nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych nawet, jeśli niektóre elementy infrastruktury przesyłowej stanowiące odrębne od gruntu przedmioty własności, posadowione są w taki sposób, że pozbawiają właściciela w całości władztwa nad nieruchomością. Mowa o służebnościach przesyłu w przypadku budowy np. stacji

¹¹⁸⁰ Por. E. Klat - Górka [w:] M. Habdas, M. Fras (red.), *Komentarz...*, s. 503.

¹¹⁸¹ K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia...*, s. 62.

¹¹⁸² Z. Radwański [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...* s. 41.

¹¹⁸³ A. Bieranowski, *Prawo zabudowy...*, s. 33.

¹¹⁸⁴ K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia...*, s. 78.

¹¹⁸⁵ A. Kaźmierczak [w:] M. Habdas, M. Fras (red.), *Komentarz...*, s. 381.

transformatorowych czy przekątnikowych¹¹⁸⁶. Podobnie jak w przypadku projektowanego prawa zabudowy, zabudowanie nieruchomości tego rodzaju urządzeniami przełamuje zasadę *superficies solo cedit*. Powstaje w związku z tym wątpliwość, czy rzeczywiście nowe prawo znalazłoby zastosowanie w takich przypadkach, skoro w systemie prawnym funkcjonują już rozwiązania przeznaczone specjalnie dla tego rodzaju inwestycji, a co ważniejsze, posiadające podobnie jak użytkowanie wieczyste, ściśle ustaloną normatywnie treść, aniżeli proponowane prawo zabudowy.

Dopuszczalność korzystania z jednej nieruchomości równolegle przez właściciela oraz zabudowcę lub kilku zabudowców jest jedną z najważniejszych cech odróżniających projektowane prawo zabudowy od użytkowania wieczystego. Ponadto, obiekt na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste musi być posadowiony na gruncie, czyli na jego powierzchni. Nie jest możliwe w oparciu o to prawo realizowanie inwestycji na części nieruchomości znajdującej się wyłącznie nad lub wyłącznie pod powierzchnią gruntu¹¹⁸⁷, a która to inwestycja stanowiłaby odrębny przedmiot własności. Innymi słowy, w przypadku użytkowania wieczystego na jednej nieruchomości, może istnieć tylko jeden odrębny od gruntu przedmiot prawa własności (choćby składał się z wielu obiektów budowlanych), natomiast w przypadku prawa zabudowy, przedmiotów tych może być więcej. Zabudowca nie będzie mógł zatem korzystać tak jak użytkownik wieczysty z obciążonej nieruchomości. Nie będzie też uprawniony do eksploatacji gruntu w tak szerokim zakresie jak użytkownik wieczysty, ale w takim, jaki wynika z przeznaczenia samej tylko zabudowy¹¹⁸⁸. Prawo to powinno więc być wykorzystywane do częściowego korzystania z nieruchomości, a nie być następcą użytkowania wieczystego.

W przypadku wprowadzenia prawa zabudowy, jego funkcjonowanie na gruntach publicznych określone zostanie dopiero później. Ustawodawca pozostawił bowiem na razie otwartą kwestię trybu zawierania umów prawa zabudowy na gruntach publicznych, zapowiadając unormowanie tych zagadnień w odrębnych przepisach (art. 251⁸ §2 k.c. wg projektu). Przy tej okazji zapewne nastąpi modyfikacja przepisów u.g.n. i wówczas również można będzie wskazać zakres stosowania tego prawa na gruntach publicznych.

¹¹⁸⁶ G. Matusik, *Prawne aspekty wyceny wynagrodzeń w sprawach przesyłowych. Uwagi na tle projektu standardu KWS 4 z 14 grudnia 2013 r.*, *Rzeczoznawca Majątkowy* 2014, Nr 2, s. 7.

¹¹⁸⁷ G. Matusik, *Prawne możliwości zagospodarowania przestrzeni „nad” gruntem*, *Nieruchomość* 2011, Nr 4, s. 22.

¹¹⁸⁸ K. Zaradkiewicz, *Prawo zabudowy jako instytucja służąca zagospodarowaniu przestrzeni w ramach nieruchomości gruntowej (Podstawowe założenia projektowanych rozwiązań)* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią „nad” i „pod” gruntem*, XX Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych, Katowice 2011, s. 91.

Pozycja prawa zabudowy wśród praw rzeczowych jako prawa słabszego od użytkowania wieczystego wydaje się być dostrzegana przez ustawodawcę, co koresponduje z ukształtowaniem go jako ograniczonego prawa rzeczowego¹¹⁸⁹. Potwierdza to fakt, że dopuszczono ustanawianie prawa zabudowy na nieruchomościach oddanych w użytkowanie wieczyste, choć każdorazowo za zgodą użytkownika wieczystego (art. 251¹¹ k.c. wg projektu). Niestety przepis ten jest dość enigmatyczny. Wydaje się, że projektodawcy chodziło o to, aby użytkowanie wieczyste przysługiwało co do części nieruchomości, a co do pozostałej - prawo zabudowy. Nawet, gdyby przyjąć dokonanie podziału geodezyjnego w celu precyzyjnego określenia zakresu powierzchniowego obu praw, użytkowanie wieczyste może obejmować jedynie całą nieruchomość wieczystosięgową. Nie może ono przysługiwać co do części nieruchomości ujawnionej w jednej księdze wieczystej¹¹⁹⁰. Zamiar projektodawcy jest więc nie do końca zrozumiały tym bardziej, że jednocześnie K. Zaradkiewicz wyłącza możliwość ustanowienia prawa zabudowy na prawie użytkowania wieczystego: „Rozwiązanie takie w praktyce prowadziłoby do skomplikowanej wielopłaszczyznowej relacji różnych podmiotów, z których każdy pozostawałby właścicielem pewnej części struktury materialnie nierozzerwalnej. Prowadziłoby to do „rozcłonkowania” poszczególnych części określonej całości, jaką tworzy grunt wraz z przedmiotami trwale z nim związanymi, a tym samym w praktyce przekreślenia ogólnej zasady prawa rzeczowego, zgodnie z którą grunt wraz z urządzeniami na nim usytuowanymi stanowi jedną nieruchomość będąc niepodzielnym pod tym względem przedmiotem własności. Wielopoziomowe odstępstwo od tej zasady, jakie byłoby skutkiem uznania dopuszczalności ustanawiania prawa powierzchniowego na innym prawie powierzchniowym, mogłoby bowiem w praktyce grozić powstaniem niejasnego, zagmatwanego stanu prawnego nieruchomości. Ponadto cele, którym służą prawa powierzchniowe, mogą być w pełnym zakresie realizowane bez konieczności „piętrowego” rozszczepiania stosunków własnościowych.”¹¹⁹¹ Biorąc jednak pod uwagę dopuszczalność ustanowienia prawa zabudowy na własności nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego, „piętrowa” konstrukcja byłaby i tak o wiele prostsza i bardziej przejrzysta. Nie należy więc wykluczać dopuszczalności szerokiego ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych, w tym również prawa zabudowy na prawie użytkowania wieczystego. W szczególności mogłoby dotyczyć to sytuacji, gdy przedmiotem prawa zabudowy byłoby jedynie częściowe

¹¹⁸⁹ A. Bieranowski, *Prawo zabudowy...*, s. 32.

¹¹⁹⁰ E. Klat - Górska, *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r.*, Nowe Zeszyty Samorządowe - Opinie prawne 2005, Nr 6, s. 74.

¹¹⁹¹ K. Zaradkiewicz, *Prawo zabudowy jako instytucja...*, s. 100 - 101.

korzystanie z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. W takiej sytuacji użytkownik wieczysty występowałby w roli analogicznej do właściciela nieruchomości, zgodnie zresztą z treścią swoich uprawnień. Konsekwentnie, nie ma nawet potrzeby wprowadzania w tym celu obowiązku uzyskiwania zgody publicznego właściciela na zawarcie takiej umowy.

Sygnalizowane przez ustawodawcę perspektywiczne wyparcie użytkowania wieczystego przez prawo zabudowy może rodzić komplikacje w przypadku realizacji inwestycji o charakterze użyteczności publicznej tam, gdzie prawo to miałoby stanowić alternatywę wobec konieczności sięgania po najdotkliwszy dla właściciela instrument wywłaszczenia¹¹⁹². Po pierwsze, wynikać to będzie z trudnej do pogodzenia możliwości współkorzystania przez zabudowcę i właściciela, z nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny. Ustanawianie na niej prawa zabudowy zamiast wywłaszczenia może w jakimś stopniu spełniać swoją rolę, ale wyłącznie przy inwestycjach liniowych. Po drugie, jeśli prawo zabudowy miałoby stanowić alternatywę wobec wywłaszczenia, właściwy podmiot publiczny może stać się klientem - zabudowcą, na prywatnych gruntach. Dodatkowo trzeba jeszcze pamiętać, że inwestorzy celów publicznych coraz częściej mogą nie być podmiotami zależnymi własnościowo od właściwych podmiotów publicznych. Przed wszczęciem procedur wywłaszczeniowych pojawiać się będą ożywione dyskusje czy wywłaszczać, czy też może jedynie obciążać prawem zabudowy, gdyż wielu wywłaszczanych bardziej będzie zainteresowanych występowaniem w roli rentiera z tytułu czynszu zabudowcy, zamiast otrzymania jednorazowego odszkodowania przy wywłaszczeniu. Tego typu dylematy odbywać się będą w toku procesów wywłaszczeniowych, pod presją postulatów ochrony prywatnej własności i obowiązku realizacji celów publicznych z możliwie najmniejszym poszkodowaniem praw prywatnego właściciela.

Nie warto więc zastępować prawa użytkowania wieczystego, prawem zabudowy. Obie konstrukcje mogą służyć do różnych celów. Prawo zabudowy, poza wspomnianymi wyżej zastosowaniami, sprawdzi się jako czasowa, silna forma korzystania z wydzielonej zabudową przestrzeni¹¹⁹³. W niektórych systemach prawnych, np. w Szwecji lub w Stanach Zjednoczonych możliwe jest tworzenie tzw. praw powietrznych¹¹⁹⁴, które są *de facto* wydzielonymi działkami budowlanymi z dostępem do części gruntu np. na kolumnach, albo do dachu stojącego na gruncie innego obiektu (ze stosowną służebnością gwarantującą dostęp

¹¹⁹² Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks ..., s. 25; K. Zaradkiewicz, *Prawo zabudowy jako instytucja...*, s. 90, tenże: *Podstawowe założenia...* s. 62.

¹¹⁹³ M. Gdesz, *Odrębna własność budynków i innych urządzeń* [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...* s. 45 - 49.

¹¹⁹⁴ G. Matusik [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 20 - 21.

do gruntu)¹¹⁹⁵. Powstają w ten sposób tzw. działki powietrzne (*airspace parcels*), podlegające tym samym uprawnieniom, ograniczeniom i obciążeniom co działki gruntowe. Na poziomie prawa federalnego zagadnienia związane z przestrzenią powietrzną uregulowano w tzw. prawie modelowym (*model Airspace Act* z 1973 r.). Zgodnie z postanowieniami tego prawa, działką powietrzną można rozporządzać w każdy przewidziany prawem sposób. Może być ona przedmiotem sprzedaży, najmu, dzierżawy, zamiany, darowizny, potrącenia, dziedziczenia, różnego rodzaju umów licencyjnych, służebności ustanawianych na rzecz innych gruntów (przy czym nie ma obowiązku, by były to grunty przyległe) oraz obciążeń takich jak hipoteka lub zastaw. Ponadto działka powietrzna może być także „gruntem” obciążonym lub władnym, co oznacza, że na jej rzecz mogą być ustanawiane przewidziane prawem ograniczenia oraz służebności, odnoszące się do innych gruntów. Działka powietrzna podlega także opodatkowaniu tak jak zwykła działka gruntowa¹¹⁹⁶.

W oparciu o te regulacje można realizować na jednej nieruchomości projekty inwestycyjne, składające się z wielu budynków lub ich części (pięter), z których każde stanowi własność innego podmiotu. Dostęp komunikacyjny zapewniony jest często poprzez budynek znajdujący się poniżej (np. wielopoziomowy parking), przez wąskie szyby windowe i klatki schodowe¹¹⁹⁷, stąd ten rodzaj budownictwa nazywany jest *lollipop development*¹¹⁹⁸, ponieważ w przekroju, działka powietrzna wraz z wąskim dostępem komunikacyjnym przypomina lizak. Jak zauważa G. Matusik, w polskim systemie prawnym funkcjonują już instytucje, pozwalające uzyskać trwałe prawo rzeczowe w celu korzystania z wydzielonej przestrzeni nad powierzchnią cudzego gruntu, a mianowicie służebności gruntowe, których treść można ukształtować tak, aby umożliwiały wyłączone korzystanie przez uprawnionego z wydzielonej przestrzeni nad cudzym gruntem¹¹⁹⁹. Zwolennikiem szerokiego zastosowania służebności w taki właśnie sposób jest M. Gdesz. Prawa te, poza służebnościami przesyłowymi, w przeciwieństwie do projektowanego prawa zabudowy, nie tworzą jednak odrębnych od gruntu przedmiotów własności, a co ważniejsze, nie jest możliwe

¹¹⁹⁵ W. J. Brzeski, P. Miklaszewski, *Użytkowanie wieczyste ...*, s. 60, przyp. 52.

¹¹⁹⁶ M. Stawiarczyk, M. Jung, *Przestrzeń powietrzna na sprzedaż, czyli jak to się robi w USA*, Rzeczpospolita z dn. 25.05.2009, źródło: <http://www.rp.pl/arttykul/310546-Przestrzen-powietrzna-na-sprzedaz--czyli-jak-to-sie-robi-w-USA.html>

¹¹⁹⁷ B. Taylor, P. Tolensky, *Air Space Parcels*, materiał Clark Wilson LLP, prezentacja PPT z 25 lutego 2009, s. 13, źródło: https://www.abcls.ca/wp.../BCLS_Air_Space_2009-02-25.ppt

¹¹⁹⁸ D. M. Van Atta, *Lollipops, layer cakes and flying freeholds, reciprocal easements, restrictive covenants, air space developments in commercial/office/mixed use developments*, s. 9, źródło:

https://c.ymcdn.com/sites/acrel.site-ym.com/resource/collection/BCFF5B28-74F4-49B5-AA45-2D728FF6E3E1/Van_Atta,Lollipops_-_Reciprocal_easements_restrictive_covenants_in_comml_mixed-use.pdf

¹¹⁹⁹ G. Matusik, *Instytucje prawne pozwalające na korzystanie z przestrzeni "nad" powierzchnią gruntu* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią „nad” i „pod” gruntem*, XX Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych, Katowice 2011, s. 62.

zabezpieczenie kredytu budowlanego, hipoteką ustanawianą na służebnościach. Ustanowienie hipoteki na ograniczonym prawie rzeczowym dopuszczalne jest w polskim systemie prawnym jedynie wyjątkowo w przypadku własnościowych spółdzielczych praw do lokali (art. 65 ust. 2 pkt. 2 u.k.w.h.), jednak od 31 lipca 2007 r. nie ma już możliwości ustanawiania nowych praw tego rodzaju (art. 1 pkt. 16 ustawy z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹²⁰⁰).

Nie można natomiast podzielić poglądu, jakoby prawo zabudowy mogło służyć ułatwieniu taniego budownictwa mieszkaniowego, w szczególności komunalnego¹²⁰¹. Można oczywiście wyobrazić sobie realizację w oparciu o to prawo budynków mieszkalnych lżejszej konstrukcji, np. w ramach budownictwa socjalnego, jako alternatywę wobec partnerstwa publiczno - prywatnego, ale z udziałem inwestora prywatnego w roli zabudowcy. Podobnie jednak, jak w przypadku użytkowania wieczystego, funkcjonowanie prawa zabudowy jako prawa trwale związanego z odrębną własnością lokali, powinno być wyłączone. Z praktycznego punktu widzenia, większość krytyki kierowanej pod adresem użytkowania wieczystego, generowana jest z powodu jego docelowego funkcjonowania wraz z odrębną własnością lokali. Trudno więc oczekiwać, że jeszcze słabsze prawo jakim jest prawo zabudowy, funkcjonować będzie w takiej konfiguracji lepiej, zwłaszcza że rozwiązania konstrukcyjne są w obu przypadkach identyczne¹²⁰² (art. 5 projektu). W tej sytuacji twierdzenie, iż stosowanie prawa zabudowy stanowić miałyby w przyszłości remedium na kryzys taniego budownictwa mieszkaniowego, nie jest chyba uzasadnione. Ponadto, zagadnienie to dostrzegł ustawodawca niemiecki. Tamtejsze prawo zabudowy *Erbbaurecht*, nie dopuszcza ustanowienia odrębnej własności ani lokali, ani innych części budynku będącego przedmiotem prawa zabudowy¹²⁰³.

Dobrze się dzieje, że projekt prawa zabudowy nie zakłada eliminacji użytkowania wieczystego tak, jak planowano w latach wcześniejszych. Proponowane regulacje prawne powielają istniejące wady użytkowania wieczystego. Publiczna własność nieruchomości posiada jednak szczególny charakter¹²⁰⁴, w związku tym zasługuje na szczególne formy prawne korzystania z niej¹²⁰⁵. Nie ma przeszkód aby na gruntach prywatnych funkcjonowało

¹²⁰⁰ Dz.U. z 2007 r. Nr 125 poz. 873.

¹²⁰¹ Z. Radwański [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...* s. 40.

¹²⁰² Zob. także: J. Kozińska, *Koncepcja odrębnych od gruntu przedmiotów prawa własności - analiza na tle obecnego stanu prawnego oraz propozycji zmian legislacyjnych* [w:] P. Stec, M. Załucki, *50 lat Kodeksu Cywilnego. Perspektywy rekodyfikacji*, Warszawa 2015, s. 171 - 172.

¹²⁰³ L. Dawid, *Wprowadzenie prawa zabudowy...*, s. 264.

¹²⁰⁴ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie...*, s. 292; M. Habdas, *Publiczna własność...*, s. 301 - 304.

¹²⁰⁵ Z. Truskiewicz, *Użytkowanie...*, s. 657.

prawo zabudowy. Oprócz przywoływanych przez jego twórcę zastosowań, będzie ono mogło stanowić zarówno dla właścicieli, jak i dla zabudowców, atrakcyjną alternatywę wobec słabszych stosunków zobowiązaniowych (dzierżawa), zwłaszcza przy inwestycjach wysokonakładowych. Dominującą formą celowego korzystania z nieruchomości publicznych powinno jednak pozostać nieco zmodyfikowane prawo użytkowania wieczystego. Propozycje tych korekt są również celem niniejszej pracy.

Przez lata funkcjonowania, użytkowanie wieczyste uzyskało już w polskiej świadomości prawnej status „obywatelstwa”¹²⁰⁶. Propozycje zastąpienia tego prawa prawem własności czasowej¹²⁰⁷, najprawdopodobniej nie znalazłyby w polskich warunkach akceptacji. Przywiązanie do własności jest na rodzimym rynku dość silne, o czym świadczy choćby słabość rynku najmu i dzierżawy. W przywiązaniu tym należy upatrywać sensu istnienia wyjątku od zasady *superficies solo cedit*, którego brak we własności czasowej. Brak własności budynku poczytywany byłby w polskich warunkach jako nietrwały, prowizoryczny. Potwierdzają to obawy użytkowników wieczystych odnośnie do trwałości swoich praw, które nie wynikały z braku własności gruntu, ale z obaw przed utratą prawa własności przez właściwe podmioty publiczne

Można odnieść wrażenie, że spór wokół zasadności istnienia użytkowania wieczystego jest też odbiciem ścierania się poglądów zwolenników i przeciwników silniejszego zaangażowania państwa w procesy rynkowe zachodzące w gospodarce¹²⁰⁸. W omawianej tematyce zagadnienie to sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy należy zgodzić się na kontrolę państwa w pewnym segmencie gospodarki nieruchomościami sprawowaną w sposób trwały. Biorąc pod uwagę przysługujące użytkownikowi wieczystemu roszczenie o przedłużenie obowiązywania użytkowania wieczystego, to rzeczywiście, tak jak twierdzi K. Zaradkiewicz, następuje trwałe rozszczepienie uprawnień do jednej nieruchomości pomiędzy dwa podmioty. Nie należy jednak tego zjawiska demonizować. Do ustawodawcy i władz publicznych powinno należeć dokonanie wyboru, których nieruchomości ma dotyczyć ta kontrola i określenie jej zakresu. Wyważenie obu sfer jest kwestią niezwykle istotną. Nie ma potrzeby utrzymywania nadzoru pozaplanistycznego (a takim w istocie jest celowość użytkowania wieczystego), w przypadku odrębnych lokali i nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Należy również odrzucić koncepcje ocierające się o populizm, jak na przykład zachowanie użytkowania wieczystego, jako formy władania gruntami przeznaczonej

¹²⁰⁶ G. Bieniek, *W sprawie...*, s. 59.

¹²⁰⁷ J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege...*, s. 123.

¹²⁰⁸ Por. M. Habdas, *Publiczna własność – zagadnienia dyskusyjne dotyczące własności nieruchomości*, Rejent 2009, Nr 2, s. 69.

dla cudzoziemców¹²⁰⁹. Tam natomiast gdzie prawo to ma pozostać, powinno być w zakresie uprawnień użytkownika wieczystego możliwie najmocniejsze.

Omówione wyżej zastosowania prawa użytkowania wieczystego wskazują, że jeśli spojrzeć na system polskiego prawa nieruchomości, zarówno użytkowanie wieczyste jak i prawo zabudowy posiadają w nim swoje miejsce. Każde z tych praw może spełniać różnorakie użyteczne funkcje. W minionym stuleciu, Skarb Państwa, a następnie właściwe podmioty publiczne jako właściciele nieruchomości zajmowali i nadal zajmują w naszym kraju istotną pozycję. Nie ma powodu, aby uciekać od tej tradycji jedynie z powodów ideologicznych. Niezależnie od zmiennych uwarunkowań ustrojowych, wielokrotnie także negatywnych, nie należy lekceważyć dorobku legislacyjnego, orzeczniczego i doktrynalnego poprzednich pokoleń, do którego należy również użytkowanie wieczyste. Trzeba skupić się na zmianach ewolucyjnych, usuwaniu negatywnych pozostałości okresu PRL, modyfikacji, zamiast likwidacji, ponieważ likwidacja byłaby jedynie pozornie rozwiązaniem najprostszym. Na użytkowanie wieczyste należy spojrzeć szerzej, w kontekście całości rozwiązań istniejących w polskim prawie, a nie tylko wycinków nacechowanych ideowo. Niektóre jego elementy należy rozwijać, jak tryb zmiany przeznaczenia czy maksymalna wysokość hipoteki uzależniona od pozostałego czasu trwania prawa, wzorem rozwiązań niemieckich¹²¹⁰. Inne, jak odrębną własność lokali związaną ze współużytkowaniem wieczystym i trwały cel mieszkaniowy należałoby zlikwidować.

Nie ma również powodu aby uciekać od ukształtowania katalogu praw rzeczowych do nieruchomości według kolejności: własność, użytkowanie wieczyste i ograniczone prawa rzeczowe w tym prawo zabudowy. Obrazowo przenosząc ten podział w układzie pionowych granic nieruchomości¹²¹¹, własność jawi się jako prostopadłościan, w którym granice uprawnień określa art. 140 k.c. Użytkowanie wieczyste stanowi tę samą figurę, jednak w jej granicach należy wykonywać jedynie te uprawnienia, które wynikają z przeznaczenia tego prawa (art. 233 k.c.). Prawo zabudowy zaś, będzie mniejszą bryłą (lub nawet kilkoma) w granicach wyżej opisanej, znajdującą się w zależności od okoliczności na różnych jej wysokościach. Każda z tych kategorii znajduje zastosowanie w różnorodnych sytuacjach występujących na rodzimym rynku. Dla przykładu, nie zawsze własność będzie konieczna

¹²⁰⁹ S. Belniak, M. W. Wierchowski, *Rynek nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa*, Świat Nieruchomości 2009, Nr 3, s. 15.

¹²¹⁰ Zob. rozdział 3, pkt. 3.2 s. 109; L. Dawid, *Wprowadzenie prawa zabudowy...*, s. 266; I. Szymczak, *Użytkowanie wieczyste a prawo zabudowy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 2014, Nr 36, T.1 Metody ilościowe w ekonomii, s. 118 - 119.

¹²¹¹ S. Kalus, *Prawne aspekty...*, s. 12 - 15.

aby zrealizować daną potrzebę, skoro wystarczy jedynie użytkowanie¹²¹², także ze względów ekonomicznych. Jak zauważa bowiem H. Izdebski, współczesna gospodarka rynkowa, to kultura odpłatnego korzystania, zamiast kultury własności.

Obrót kapitałem i instrumentami finansowymi, zastępuje obrót prawem własności, a sama własność nieruchomości jako trudniejsza do upłynnienia, staje się coraz częściej zbędnym ciężarem¹²¹³. Dostrzegła to również, E. Kucharska - Stasiak, zwracając uwagę, że im więcej jest dostępnych praw do nieruchomości, tym obrót jest bogatszy, a łamanie zasady akcesji może być kontynuowane wobec utraty jej aktualności. Rzymskie miasta wolne były od dzisiejszych problemów z zabudową¹²¹⁴ nad i pod powierzchnią gruntu, które obecnie wynikają z postępu technicznego w budowie miast. Nie jest to jedynie stanowisko doktryny. W podobnym tonie wypowiadał się również Trybunał Konstytucyjny: „(...) szeroki katalog praw rzeczowych zasługuje na aprobatę, odpowiada bowiem standardom innych europejskich systemów prawnych i pozwala na elastyczne kształtowanie stosunków prawnych uczestników obrotu”¹²¹⁵.

¹²¹² M. Bryx [w:] M. Bryx (red.), *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*, Kraków 2009, s. 18 - 19.

¹²¹³ H. Izdebski, *Własność. Pomiędzy doktryną a dogmatyką prawa*, Czasopismo Prawno - Historyczne, Tom LVI, z. 1, Poznań 2004, s. 175.

¹²¹⁴ E. Kucharska - Stasiak [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...* s. 52.

¹²¹⁵ Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r.; M. Warciński, *O projekcie usunięcia użytkowania wieczystego ex lege z systemu prawa rzeczowego*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2011, Nr 1, s. 34 - 35.

Rozdział 8

Ekonomiczne aspekty funkcjonowania użytkownika wieczystego

8.1 Pozycja ekonomiczna użytkownika wieczystego

W przeciwieństwie do prawa własności, prawo użytkowania wieczystego z racji swojego charakteru prawnego rodzi skutki finansowe w majątku zarówno użytkownika wieczystego jak i publicznego właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Odpowiednie zrównoważenie wzajemnych praw i obowiązków obu podmiotów ma decydujące znaczenie dla pozycji rynkowej tego prawa jako jednej z dostępnych form trwałego korzystania z cudzej nieruchomości. Równowaga ta powinna polegać z jednej strony na utrzymaniu kontroli nad realizacją przeznaczenia nieruchomości, a z drugiej, na utrzymaniu odpowiednio szerokiego wachlarza możliwości dysponowania swoim prawem przez użytkownika wieczystego. Tylko przy zachowaniu odpowiednich proporcji konstrukcja ta będzie mogła sprawnie funkcjonować na rynku. W przeciwnym razie stanie się ciężarem dla obu stron umowy, przekreślając tym samym sens swojego istnienia na rynku.

W. J. Brzeski wskazuje cztery zasadnicze czynniki świadczące o ekonomicznej użyteczności użytkowania wieczystego z punktu widzenia nabywcy tego prawa. Po pierwsze, opłaty roczne stanowią koszty uzyskania przychodów z działalności gospodarczej, a więc przyczyniają się do optymalizacji podatkowej, podczas gdy środki wydatkowane przy kupnie gruntu nie dają takich możliwości. Po drugie, brak obciążenia długiem gruntowym¹²¹⁶ prawa przy nabyciu (w polskich warunkach, hipoteką - F.P.) jest korzystnym atrybutem przy ocenie płynności finansowej i ryzyka finansowego. Po trzecie, podczas realizacji inwestycji na wynajem (budowy i zasiedlania), czynsze mogą być utrzymane początkowo na niższym poziomie, aniżeli w przypadku, gdy nabywając własność nieruchomości i wydając od razu całość ceny, należy tę cenę, ewentualnie koszty finansowania nabycia, wkalkulować w czynsz. Po czwarte, opłaty roczne za użytkowanie wieczyste są najczęściej obliczone tak, aby wygenerować stopę zwrotu na kapitale gruntowym porównywalną do stopy oprocentowania długoterminowego kredytu hipotecznego¹²¹⁷.

¹²¹⁶ Szerzej na temat długu gruntowego w prawie niemieckim zob.: E. Kucharska-Stasiak, *Uwarunkowania rynku nieruchomości*, Łódź 2000, s. 55.

¹²¹⁷ W. J. Brzeski, *Użytkowanie wieczyste w gospodarce rynkowej*, Kraków 1999, s. 3, źródło: www.ein-epi.eu

Konsekwencje podatkowe w dobie coraz bardziej zglobalizowanych i konkurencyjnych rynków mogą stanowić o przewadze konkurencyjnej i efektywności danego przedsiębiorcy. Aby jednak optymalizacja podatkowa była skuteczna, powinna odbywać się przede wszystkim zgodnie z obowiązującym prawem¹²¹⁸. Budynki rozumiane jako środki trwałe (a więc także wybudowane na cudzym gruncie) w każdym przypadku podlegają amortyzacji, poprzez odpisy stanowiące koszt uzyskania przychodów, zmniejszając w ten sposób obciążenie podatkowe. Natomiast zarówno grunty stanowiące przedmiot prawa własności, jak i prawo użytkowania wieczystego mimo, że stanowią środki trwałe, nie podlegają amortyzacji. Nie można zatem dokonywać od wartości tych środków odpisów amortyzacyjnych dla celów podatkowych¹²¹⁹. Podobnie, nie można zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów wydatków na nabycie gruntów lub praw użytkowania wieczystego. Przewaga tego drugiego prawa ujawnia się jednak w zakresie opłat rocznych, które stanowią już koszty uzyskania przychodów i to zarówno w odniesieniu do działalności gospodarczej osób fizycznych (art. 23 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f.) jak i prawnych¹²²⁰. Nabycie i wykonywanie prawa użytkowania wieczystego, nie generuje natomiast istotnych korzyści z punktu widzenia opodatkowania podatkiem od towarów i usług (VAT)¹²²¹, ponieważ czynności te należy traktować jako dostawę towarów, a więc podlegające obowiązkowi podatkowemu w takim samym zakresie jak nabycie i wykonywanie prawa własności¹²²².

Możliwość kwalifikowania opłat rocznych jako kosztów uzyskania przychodów stwarza jednak korzystne dla inwestora rozwiązanie biorąc pod uwagę okres amortyzacji inwestycji, który w dzisiejszych realiach jest krótszy niż dawniej. Obecnie buduje się bowiem obiekty, które szybko przynoszą zyski i już po czterdziestu latach grunt może wrócić we władanie publicznego właściciela¹²²³, a użytkownik wieczysty w tym czasie odnotuje całkowitą amortyzację budynku. Jest to kolejny argument za wspomnianym już wyżej postulatem wprowadzenia większej elastyczności czasokresów dopuszczalnego ustanawiania prawa użytkowania wieczystego. Przyspieszona konsumpcja dóbr charakterystyczna dla

¹²¹⁸ M. Jamróży (red.), *Spółka osobowa prawa handlowego. Aspekty prawno-podatkowe, optymalizacja podatkowa*, Warszawa 2012, s. 311 - 312.

¹²¹⁹ A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *PIT. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2015, s. 707.

¹²²⁰ S. Zieleń, *Obrót nieruchomościami a podatki dochodowe i VAT. Problemy praktyczne*, Wrocław 2013, s. 264 - 265; Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 24 sierpnia 2016 r., nr IBPB-1-1/4510-157/16-1/DW.

¹²²¹ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 7 sędziów NSA z 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06, LEX nr 221560; szerzej: E. Rogala, *VAT od użytkowania wieczystego gruntów*, Warszawa 2010; E. Rogala, *Vat w zakresie gospodarowania nieruchomościami publicznymi*, Wrocław 2010; K. Baran, *Opodatkowanie podatkiem od towarów i usług ustanowienia i przeniesienia prawa użytkowania wieczystego*, *Finanse Komunalne* 2005, Nr 9, s. 43 - 46.

¹²²² A. Kaźmierczyk, *Podatek od towarów i usług*, Warszawa 2011, s. 63, 69.

¹²²³ T. Sokołowski, *Prawo rzeczowe dla ekonomistów*, Poznań 2000, s. 25.

dzisiejszej globalnej gospodarki obejmuje również nieruchomości. Zjawisko zużycia wprawdzie nie technicznego, ale funkcjonalnego budynku wraz z całkowitą amortyzacją księgową już po 30 - 40 latach od jego wybudowania nie jest obecnie niczym nowym. Klasycznym tego typu przykładem jest krakowski hotel „Cracovia”, który wraz z kinem „Kijów”, już po 40 latach od wybudowania (budowa 1960 - 1962) przestał odpowiadać obecnym standardom funkcjonalnym na tyle, że właściciel (ogólnopolski operator hotelarski) w końcu postanowił go sprzedać. Mimo atrakcyjnej lokalizacji, nie widziano już możliwości prowadzenia dalszej działalności w oparciu o dotychczasową funkcję, bez bilansujących się nakładów inwestycyjnych. Ostatecznie nowy nabywca zdecydował o wyburzeniu obiektu. Na marginesie, nie doszło to do skutku wskutek interwencji konserwatorskiej, rozpoczynającej wieloletnie spory społeczne i administracyjne, zakończone dopiero w grudniu 2016 r. odkupieniem nieruchomości przez Skarb Państwa¹²²⁴.

Oderwanie własności budynku od gruntu jest więc cechą korzystną, umożliwiającą z chwilą wygaśnięcia użytkowania wieczystego gruntu szybsze „wyjście” z inwestycji bez konieczności upłynniania gruntu w celu odzyskania kapitału. Nieruchomości ze swej natury należą przecież do kategorii dóbr o niskiej płynności rynkowej¹²²⁵. W przypadku użytkowania wieczystego, większość środków, które byłyby zamrożone w przypadku zakupu prawa własności, nadal pozostaje w dyspozycji inwestora z możliwością dalszej alokacji. W ten sposób wyjście z inwestycji po zrealizowaniu zysku nie ma już tak istotnego znaczenia z punktu widzenia wycofania zainwestowanego kapitału.

Kwestionowany niekiedy sens istnienia wyjątku od zasady *superficies solo cedit*¹²²⁶ nabiera znaczenia, gdy analizuje się możliwość finansowania inwestycji podejmowanych przez użytkownika wieczystego w ramach przysługującego mu prawa. Użytkowanie wieczyste może być obciążone hipoteką, w przeciwieństwie do sytuacji, gdy inwestor wybuduje budynek w oparciu o długoletnią dzierżawę. Nie przysługuje mu wówczas żadne prawo rzeczowe do nieruchomości, które można by obciążyć hipoteką w celu zabezpieczenia kredytu na budowę, a jedynie umowa zobowiązaniowa i roszczenie o zwrot nakładów poniesionych na wybudowanie budynku. Użytkowanie wieczyste jest jedynym, oprócz własności, prawem rzeczowym, które można obciążyć hipoteką zabezpieczającą kredyt budowlany, a jednocześnie niezależnie od aktualnego użytkownika wieczystego, wzniesiony

¹²²⁴ <http://www.gazetakrakowska.pl/wiadomosci/krakow/a/panstwo-przejmie-hotel-cracovia-powstanie-tam-filia-muzeum-narodowego,11633502/>

¹²²⁵ K. Śmietana, *Nieruchomość jako instrument inwestycyjny. Cz. I*, *Nieruchomość* 2012, Nr 4, s. 95; M. Jurek - Maciak, *Bezpośrednie i pośrednie sposoby inwestowania na rynku nieruchomości*, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości* 2007, vol. 15, Nr 3 - 4, s. 93 - 94.

¹²²⁶ R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska ...*, s. 197.

budynek stanowić będzie odrębny od gruntu przedmiot własności. Jest to bardzo istotna cecha tego prawa, o czym świadczy opisana w rozdziale 7, możliwość tworzenia przez gminy nowych terenów inwestycyjnych, finansowanych przy pomocy kredytów bankowych. W takiej konfiguracji, nieruchomości oddawane w użytkowanie wieczyste, pomimo, że ich pozyskanie do zasobów publicznych finansowanoby kredytem, to ustanawiane na nich następnie prawa użytkowania wieczystego nadal mogłyby stanowić zabezpieczenie finansowania przyszłych inwestycji prowadzonych przez użytkownika wieczystego.

Powyższe rozważania odnoszą się do naturalnej sytuacji, gdy cena prawa użytkowania wieczystego, którą musi zapłacić na rynku jego nabywca jest znacznie niższa aniżeli prawa własności. Wynika to z określonej ustawowo dopuszczalnej wysokości pierwszej opłaty (15 - 25% wartości nieruchomości - art. 72 ust. 2 u.g.n) uiszczanej przy pierwotnym nabyciu użytkowania wieczystego. Cena tego prawa na rynku wtórnym również powinna być znacznie niższa w stosunku do prawa własności. Niestety nie zawsze tak jest. Sytuacje te są jednak wynikiem nieprawidłowości w działaniu organów publicznych właścicieli, o czym szerzej w punkcie następnym.

Podobnie, wspomniana już wyżej kwestia zawyżania w licytacji wysokości pierwszej opłaty w przetargach a następnie przerzucanie zawyżonych opłat rocznych na nabywców lokali. Zjawisko to jest jedynie potwierdzeniem konieczności jak najszybszego usunięcia z systemu prawnego możliwości współistnienia użytkowania wieczystego jako prawa związanego z odrębną własnością lokali. Przyczyna zawyżania opłat w przetargach leży bowiem w możliwości ukrycia faktycznej wylicytowanej ceny nieruchomości i rozłożeniu wysokości przyszłych opłat rocznych, pomiędzy wielu współużytkowników wieczystych. Deweloper korzysta z nieświadomości nabywców mieszkań, ponieważ jego działalność ze swej natury polega na szybkiej realizacji zysku i wycofaniu się z inwestycji¹²²⁷. Rzeczywista wysokość opłaty rocznej wynikłej z zawyżenia, uwidocznia się przecież na etapie eksploatacji budynku przez wspólnotę mieszkaniową, a wtedy deweloper jest już zazwyczaj nieobecny jako właściciel nieruchomości.

Sytuacja taka nie wystąpi jeśli nieruchomość byłaby oddawana w użytkowanie wieczyste bez perspektywy ustanawiania odrębnych własności lokali i likwidacji celu mieszkaniowego użytkowania wieczystego w dotychczasowej formule. Nabywanie praw użytkowania wieczystego w drodze przetargu w istocie ograniczyłoby się wówczas do nieruchomości komercyjnych (ewentualnie mieszkaniowych, według przedstawionej powyżej

¹²²⁷ E. Kucharska - Stasiak, *Nieruchomość a rynek*, Warszawa 1999, s. 215.

propozycji, która pozbawiona jest zagrożenia zawyżenia ceny w przetargach). Potencjalna wysokość opłat rocznych stanie się wówczas przedmiotem wnikliwej kalkulacji oferentów zainteresowanych nabyciem użytkowania wieczystego a to dlatego, że będzie jednym z przyszłych wydatków operacyjnych¹²²⁸ w procesie późniejszego zarządzania nieruchomością.

Brak konieczności zaangażowania środków odpowiadających wartości całej nieruchomości podczas nabycia użytkowania wieczystego stwarza również możliwość utrzymania czynszów najmu na niższym poziomie w czasie budowy i zasiedlania budynku. Użytkownik wieczysty nie jest wówczas obciążony kosztami obsługi finansowania zakupu gruntu i choć opłaty roczne są najczęściej skalkulowane tak, aby wygenerować stopę zwrotu na kapitale gruntowym porównywalną do stopy oprocentowania długoterminowego kredytu hipotecznego (zob. rozdział 7, pkt. 7.1, s. 232 - 233), to i tak stanowią one mniejsze obciążenie aniżeli obsługa kredytu bankowego. Ma to szczególne znaczenie dla inwestycji komercyjnych, ponieważ trudno aktualnie uzyskać w Polsce kredyt inwestycyjny zabezpieczony hipoteką, o okresie spłaty przekraczającym 20 lat¹²²⁹. Ponadto, oprocentowanie naliczane jest corocznie od całości kapitału pozostałego do spłaty, co wydatnie zwiększa wysokość rat kredytowych, zwłaszcza w pierwszych latach.

W przypadku natomiast użytkowania wieczystego, jeśli nawet wysokość opłaty rocznej naliczana jest w wysokości 3% wartości nieruchomości rocznie, obciążenie takie jest o wiele korzystniejsze, ponieważ opłata ta dodatkowo w całości stanowi koszt uzyskania przychodu z działalności gospodarczej. Tymczasem w przypadku kredytu bankowego, koszt uzyskania przychodów stanowią jedynie niektóre raty odsetkowe¹²³⁰, nigdy zaś kapitałowe. Także wzrost wartości nieruchomości i wynikające z aktualizacji opłat większe obciążenie użytkownika wieczystego odzwierciedla jedynie wzrost (lub spadek) wartości nieruchomości na rynku, a nie zysk instytucji finansowej. W konsekwencji, zarówno w zestawieniu: opłata roczna - rata kapitałowa kredytu, jak i: przyrost aktualizacyjny - rata odsetkowa, wydatki na nabycie i utrzymanie użytkowania wieczystego, wypadają korzystniej w stosunku do kredytu bankowego zaciągniętego na zakup prawa własności nieruchomości.

O akceptowalności rynkowej użytkowania wieczystego świadczy jego odbiór przez nabywców tego prawa. Niektórzy przedstawiciele doktryny twierdzą, że instytucja ta godzi w prawa nabyte, sankcjonuje niepewność obrotu prawnego i jest nie do pogodzenia z

¹²²⁸ Standard III.6 pkt. 4.8, ppkt. c), Standardy Zawodowe Rzeczoznawców Majątkowych, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa 2002.

¹²²⁹ <http://www.biznes-firma.pl/przeglad-kredytow-inwestycyjnych-dla-malych-i-srednich-firm/14913>

¹²³⁰ M. Poteraj, O. Waluśkiewicz, *Kapitalizacja odsetek – skutki podatkowe u pożyczkobiorcy*, Przegląd Podatkowy 2010, Nr 10, s. 13 - 17.

wymogami gospodarki rynkowej¹²³¹, a nawet stoi na przeszkodzie rozwoju „klasy średniej”, w związku z perspektywą jego ewentualnego wygaśnięcia¹²³². Praktyka wskazuje jednak, że w przypadku szybko amortyzujących się funkcjonalnie nieruchomości komercyjnych (biura, magazyny, obiekty handlowe, hotele), ta forma korzystania z nieruchomości jest całkowicie akceptowalna. Najważniejszą kwestią dla inwestora nie jest brak pełnej własności, ale czytelność reguł aktualizacji opłat rocznych. Doskonale można to zaobserwować na przykładzie kalkulacji kosztów komercjalizacji obiektów biurowych. Opłata roczna jest wydatkiem operacyjnym, który właściciel budynku (zarazem użytkownik wieczysty), uwzględnia w wysokości czynszu, który oferuje potencjalnemu najemcy¹²³³. W treści umowy najmu zawieranej najczęściej na czas oznaczony¹²³⁴, strony określają zasady waloryzacji czynszu wraz z upływem czasu. Dlatego właśnie właściciel budynku musi mieć pewność, że wzrost opłat rocznych będzie wynikiem faktycznych zmian wartości nieruchomości, a nie niedoskonałości systemowej procedur aktualizacyjnych.

Obserwowana do tej pory nieprzewidywalność wysokości przyszłych opłat rocznych wydaje się być, obok funkcjonowania użytkownika wieczystego wraz z odrębną własnością lokali, największą wadą tego prawa. Kwestia rozwiązania tego problemu zostanie poruszona szerzej w kolejnym punkcie. Trzeba przy tym jednoznacznie wskazać, że użytkowanie wieczyste nigdy nie zastąpi prawa własności w swej trwałości i niewzruszalności, jednak cechy te są nierozzerwalnie związane z nieruchomościami mieszkaniowymi, natomiast w przypadku szybko amortyzujących się funkcjonalnie nieruchomości komercyjnych (biura, magazyny, obiekty handlowe, hotele) nie mają one już decydującego znaczenia. Zużycie funkcjonalne (moralne) takich obiektów w warunkach szybko zmieniających się uwarunkowań rynkowych często następuje wcześniej aniżeli zużycie techniczne co powoduje, że niefunkcjonalny budynek nadaje się już tylko do rozbiórki¹²³⁵, ponieważ koszty dostosowania do aktualnych standardów przewyższają koszty budowy nowego. Dla przykładu, okres amortyzacji lekkich konstrukcji przemysłowych nie przekracza 40 lat¹²³⁶, a więc nie ma potrzeby utrzymywania użytkowania wieczystego ponad ten okres.

¹²³¹ R. Strzelczyk, *Prawo ...*, s. 217; R. Strzelczyk, A. Turlej, *Własność...*, s. 109 - 110; E. Gniewek, *O przyszłości...*, s. 50; A. Brzozowski, *Z problematyki...*, s. 67; H. Cioch, *Przekształcenie...*, s. 23; E. Piontek, *Choroba...*, s. 16.

¹²³² P. Podleś, *Przekształcenie...*, s. 80.

¹²³³ S. Brzeszczyńska, *Umowy w obrocie nieruchomościami. Aspekty podatkowe i cywilnoprawne*, Warszawa 2017, s. 908.

¹²³⁴ B. Jońska, *Różnice w sposobie zarządzania nieruchomościami komercyjnymi a nieruchomościami mieszkalnymi*, *Nieruchomości* 2011, Nr 4, str. 34.

¹²³⁵ B. Nowogońska, *Trwałość techniczna a trwałość moralna obiektów budowlanych*, *Czasopismo techniczne: Architektura* 2011, z. 14, cz. 2, s. 315.

¹²³⁶ S. Kalus, *Rzeczoznawca majątkowy jako doradca nieruchomościowy*, *Nieruchomość* 1998, Nr 2-3, s. 3.

Zmodyfikowany kształt normatywny użytkowania wieczystego powinien uwzględniać powyższe uwarunkowania, poprzez dopuszczenie krótszego okresu trwania tego prawa niż obecnie, ale dłuższego aniżeli najdłuższa dopuszczalna dzierżawa nieruchomości na czas określony ustanawiana na lat 30. W takim kształcie treść użytkowania wieczystego odpowiadałaby jego charakterowi normatywnemu, jako prawa rzeczowego, silniejszego od będącej prawem obligacyjnym dzierżawy, ale jednocześnie słabszego od prawa własności¹²³⁷, gdyż poprzez swoją celowość ma przede wszystkim realizować określone zadania gospodarcze.

Możliwości jakie stwarza celowy charakter użytkowania wieczystego dla publicznego właściciela zostały przedstawione we wcześniejszych rozdziałach. Teraz warto poświęcić kilka słów finansowemu aspektowi oddawania i utrzymywania tych nieruchomości w użytkowaniu wieczystym. Choć kwestia ta wielokrotnie była już podnoszona w rozmaitych dyskusjach doktrynalnych dotyczących przyszłości użytkowania wieczystego¹²³⁸, badaniach naukowych¹²³⁹, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹²⁴⁰, a także przy okazji procedowania ustaw przekształceniowych¹²⁴¹, niektóre jej aspekty wymagają uwypuklenia.

8.2. Dochody właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Opłaty roczne

Opłaty z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, a szczególnie opłaty roczne nie stanowią w budżetach gmin pozycji dominującej¹²⁴², niemniej jednak są to wartości niebagatelne. Dla przykładu w strukturze dochodów budżetowych z samego tylko majątku komunalnego kilku największych miast w Polsce opłaty roczne w 2016 r. stanowiły:

- Wrocław - 42 500 000 zł na 431 008 900 zł ogółem, tj. 9.9%,

¹²³⁷ Por. S. Kalus, *Prawo użytkowania ...* [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...*, s. 33.

¹²³⁸ P. Sobolewski, *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2011, Nr 1, s. 17; S. Kalus, *Prawo użytkowania...* [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma...*, s. 26 - 38; G. Bieniek, *W sprawie...*, s. 55 - 56; E. Gniewek, *O przyszłości...*, s. 15.

¹²³⁹ A. Kwartnik-Pruc, A. Trembecka, *Problematyka przekształcenia ...*, s. 517 - 518; J. Kotlińska, *Użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych ...*, s. 173 - 189.

¹²⁴⁰ Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 ...; Wyrok TK z 10 marca 2015...

¹²⁴¹ Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1695) z dnia 29 sierpnia 2003 r., znak: DSP-140-39(3)/03, źródło: sejm.gov.pl; Projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z dn. 10 marca 2005 wraz z uzasadnieniem (druk sejmowy nr 3668), s. 12 - 13, źródło: sejm.gov.pl; Projekt ustawy o przekształceniu udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w udziały we własności gruntów z 7 listopada 2016 r. wraz z uzasadnieniem, źródło: <http://legislacja.rcl.gov.pl>

¹²⁴² S. Kokot, *Perspektywa użytkowania wieczystego*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2014, Nr 36, T. 1, s. 86; J. Kotlińska, M. J. Nowak, *Użytkowanie wieczyste - aspekty prawne i finansowe*, Świat Nieruchomości 2010, Nr 3, s. 25.

- Kraków - 28 500 000 zł na 259 279 000 zł ogółem, tj. 11%,
- Gdańsk - 34 328 246 zł na 174 272 848 zł ogółem, tj. 19,7%,
- Warszawa - 475 430 435 zł na 1 674 607 290 zł ogółem, tj. 28,4%,
- Katowice - 15 800 000 zł na 49 640 000 zł ogółem, tj. 31,8%¹²⁴³.

Ważniejszą funkcję pełnią jednak te dochody z uwagi na sklasyfikowanie ich jako dochodów bieżących¹²⁴⁴ jednostek samorządu terytorialnego (art. 234 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Zgodnie z tym przepisem dochodami bieżącymi są wszystkie dochody inne aniżeli dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (art. 234 ust. 3 u.f.p.).

Z uwagi na wzajemny stosunek dochodów i wydatków bieżących w budżecie, ta rola opłat rocznych w planach finansowych jednostek samorządu terytorialnego jest często niedostrzegana. Inaczej bowiem niż w przypadku dochodów i wydatków majątkowych¹²⁴⁵, z dniem 1 stycznia 2011 r. zaczęła w polskim prawie obowiązywać zasada równowagi dochodów i wydatków bieżących. Obowiązek ten ma na celu zachowanie właściwych proporcji wielkości ekonomicznych planowanych do realizacji w trakcie roku obrachunkowego przez jednostkę samorządu terytorialnego, jak też wielkości rzeczywiście osiągniętych na koniec roku budżetowego. Zapobiec to ma również sytuacji, w której jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie udźwignąć kosztów istniejącego długu i zmuszona zostaje do zaciągnięcia nowego długu dla sfinansowania już istniejącego. Innymi słowy chodzi o to, że o ile różnicę (deficyt) pomiędzy dochodami, a wydatkami majątkowymi, można sfinansować na przykład za pomocą kredytów bankowych, o tyle w przypadku dochodów i wydatków bieżących nie można uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki są wyższe, niż planowane dochody. Mogą one być powiększone jedynie o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i o wolne środki¹²⁴⁶.

Powyższa zależność wykazuje jak istotną rolę pełnią stałe i pewne dochody bieżące dla stabilizacji budżetowej gmin. Przed 1 stycznia 2011 r., zjawisko finansowania deficytu w wydatkach bieżących kredytami bankowymi było zjawiskiem powszechnym. Po tej dacie,

¹²⁴³ Oprac. własne w oparciu o dane zawarte w Biuletynach Informacji Publicznych poszczególnych miast.

¹²⁴⁴ M. Trojanek, *Gospodarowanie nieruchomościami w gminach w aspekcie ich dochodowości*, Poznań 2015, s. 55, 69 - 71.

¹²⁴⁵ Szerzej: E. Barej, *Znaczenie wydatków majątkowych w budowaniu konkurencyjności miast (na przykładzie wybranych miast województwa zachodniopomorskiego)*, Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis seria Oeconomica 2011, Nr 65, s. 9 - 11.

¹²⁴⁶ W. Skoczylas, I. Świderek, *Nadwyżka operacyjna w ocenie zachowania równowagi finansów jednostki samorządu terytorialnego w czasie kryzysu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2011, Nr 48, s. 226.

skarbnicy samorządów terytorialnych rozpoczęli rozpaczliwe poszukiwanie w ich majątkach innych źródeł dochodów niż pochodzących jedynie ze sprzedaży składników majątku, które mają charakter dochodów majątkowych. Ponadto, jednorazowe znaczące wpływy budżetowe (jak właśnie sprzedaż majątku komunalnego) przestały już mieć decydujący wpływ na ocenę faktycznej zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to nowych zasad określania tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia w oparciu o art. 243 u.f.p.¹²⁴⁷, które pojawiły się wraz z wejściem w życie tej ustawy w dniu 1 stycznia 2010 r. Dla zdolności zadłużania gmin, bardziej liczą się więc wpływy cykliczne i stałe. Na tej, między innymi, zależności oparto przedstawioną w rozdziale 7, pkt 7.1 (s. 232 - 233), propozycję finansowania nabywania nieruchomości do zasobów, a następnie zwrotu zaciągniętych zobowiązań z opłat rocznych planowanych w budżetach w perspektywach wieloletnich. Odpowiedni poziom dochodów bieżących w budżetach jednostek samorządu terytorialnego jest pożądaný również z tego powodu, że w razie spowolnienia gospodarczego i zmniejszenia wpływów, jedną z pierwszych reakcji naprawczych jest redukcja właśnie tego rodzaju wydatków¹²⁴⁸.

W oparciu o te przykłady widać, jak znaczące szkody dla kondycji finansów samorządów wyrządziła kilkakrotnie już przytaczana nowelizacja obowiązującej ustawy przekształceniowej, dokonana ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw. W jej wyniku umożliwiono masowe przekształcanie we własność praw użytkowania wieczystego wykorzystywanych dla celów działalności gospodarczej, a więc w większości obciążonych trzyprocentową, a nawet wyższą stawką opłaty rocznej (art. 76 ust. 1 u.g.n.). Zwłaszcza budżety gmin odczuły w wyniku tego procesu znaczący spadek dochodów bieżących osiągniętych z majątku. Zjawisko to zostało na szczęście przerwane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r.¹²⁴⁹ Co ważne, ustawodawca zdaje się akceptować stan ukształtowany tym wyrokiem, planując kolejne działania przekształceniowe, które ograniczone są jedynie do użytkowania wieczystego nieruchomości mieszkaniowych¹²⁵⁰. Ich jednoprocenowe opłaty roczne zostaną najprawdopodobniej w jakiejś formie utrzymane, nawet jeśli w nowych przepisach wprowadzone zostanie przekształcenie z mocy prawa.

¹²⁴⁷ Przepis ten zawiera wzór pozwalający obliczyć ten wskaźnik; szerzej zob.: M. Poniatowicz, *Kierunki zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, *Finanse Komunalne* 2015, Nr 11, s. 14.

¹²⁴⁸ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, *Finanse Komunalne* 2010, Nr 5, s. 28.

¹²⁴⁹ Szerzej, autor: *Modyfikacja...*

¹²⁵⁰ Projekt ustawy o przekształceniu udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w udziały we własności gruntów z 7 listopada 2016 r. wraz z uzasadnieniem, s. 2, źródło: <http://legislacja.rcl.gov.pl>

Niestety szkody powstałe w wyniku czteroletniego okresu niemal nieograniczonego przekształcania są już nieodwracalne. Trudno przecież wyobrazić sobie, że w związku ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego nastąpić mogłoby masowe wznawianie postępowań administracyjnych w celu cofnięcia przekształcenia, zwłaszcza gdy wielokrotnie doszło już do wtórnego obrotu nieruchomościami po przekształceniu. Zaszły więc nieodwracalne skutki prawne w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.

Jednym z najczęściej podnoszonych argumentów przeciwko utrzymaniu w polskim prawie użytkowania wieczystego nieruchomości jest zwielokrotnienie dotychczasowych opłat rocznych w wyniku prowadzenia aktualizacji¹²⁵¹. Potraktowanie jednak lawinowych wzrostów opłat rocznych bez szerszego spojrzenia na ich genezę sprawia że, dyskusja na ten temat jest nadmiernie uproszczona, a wnioski z niej wynikające są nieprecyzyjne. Krytykę z tego punktu widzenia należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze, wspomniana fala krytyki dotyczy przede wszystkim aktualizacji praw związanych z odrębną własnością lokali mieszkalnych. Po drugie, wskazywanie niedogodności związanych z koniecznością ponoszenia opłat za korzystanie z publicznej nieruchomości, jako argument przemawiający za jej eliminacją z systemu prawnego jest od samego początku wadliwy.

Skokowe wzrosty opłat rocznych za użytkowanie wieczyste zarówno nieruchomości mieszkaniowych, jak i innych, są niepodważalnym faktem. Nie ulega też wątpliwości, że do takich zjawisk dochodzić nie powinno. Przyczyn takiego stanu nie należy jednak upatrywać w wadliwości konstrukcyjnej użytkowania wieczystego czy nieprzydatności rynkowej, ale z jednej strony w niestabilności prawnej i rynkowej okresu po 1990 r., a z drugiej, w nieprawidłowym rozumieniu istoty tego prawa przez organy publicznych właścicieli. Z jednej strony zaniedbano aktualizację opłat, a z drugiej gdy już rozpoczęto jej przeprowadzanie, niejednokrotnie stała się ona narzędziem realizacji nadmiernego apetytu na zysk ze strony publicznych właścicieli. Trudno się więc dziwić, że taki obraz użytkowania wieczystego pojawił się również w doktrynie¹²⁵².

W okresie ostatnich 27 lat obraz użytkowania wieczystego kształtowały dwie ustawy dotyczące gospodarowania nieruchomościami: u.g.g. i u.g.n. oraz trzy ustawy przekształceniowe, przy czym wszystkie wielokrotnie nowelizowane. Niepewna przyszłość tego prawa i cyklicznie przelewająca się w mediach fala krytyki tej instytucji nie zachęcała

¹²⁵¹ Artykuły U. Szyperskiej: *Strzyżenie wieczyste*, Polityka, 23 stycznia 2013, nr 4, s. 38 - 39; *Na chory rozum*, 14 grudnia 2010, źródło: www.polityka.pl; *Wieczysty dopust*, Polityka, 15 lutego 2010, źródło: www.polityka.pl; P. Podleś, *Przekształcenie...*, s. 79; A. Brzozowski, *Z problematyki...*, s. 70; Ł. Wierzycka, *Wieczysty ból*, *Nieruchomości* 2002, nr 3, s. 36.

¹²⁵² R. Strzelczyk, *O kontrowersjach...*, s. 33.

organów do wypełniania ustawowego obowiązku prawidłowej gospodarki nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste, w tym również aktualizacji opłat rocznych. Nie bez wpływu pozostały też zwyczajne zaniedbania administracji¹²⁵³. Całość zagadnienia dostrzegły S. Kalus i M. Habdas, zwracając uwagę na negatywne skutki tych zjawisk. Podstawowym problemem istniejących już praw stało się ich przewartościowanie w obrocie¹²⁵⁴. Wbrew powszechnie panującej opinii najbardziej drastycznie odczuli to nie użytkownicy wieczystości praw związanych z mieszkaniami, ale praw wykorzystywanych na cele działalności gospodarczej, a jednocześnie zabudowanych budynkami zdekapitalizowanymi, nie przedstawiającymi już znaczącej wartości. Ich właściciele nabywając użytkowanie wieczyste nieruchomości płacili ceny transakcyjne zbliżone do cen za wartość prawa własności, gdyż w tym czasie opłaty roczne były znikome. Po wypowiedzeniu i dostosowaniu opłat rocznych do prawidłowej wysokości okazuje się, że jeśli użytkowanie wieczyste nabyto na rynku wtórnym, koszty jego nabycia wraz z aktualnymi opłatami rocznymi są niewspółmiernie wysokie. Niestety wydaje się, że na chwilę obecną nie ma żadnej możliwości rozwiązania tego problemu, a sprzedający swoje prawa użytkownicy wieczystości muszą pogodzić się z poniesieniem strat.

Powstaje jednak problem zminimalizowania na przyszłość ryzyka wystąpienia podobnych przypadków. Perspektywa znaczących skoków wartości nieruchomości na miarę wzrostu cen z drugiej połowy ubiegłego dziesięciolecia jest mało prawdopodobna. Pomijając zagadnienia szczegółowe, biorąc pod uwagę dotychczasowe poglądy Trybunału Konstytucyjnego¹²⁵⁵, jak i zamierzenia ustawodawcy co do eliminacji celu mieszkaniowego¹²⁵⁶, kształt użytkowania wieczystego na najbliższe lata wydaje się ustabilizowany. Pozostaje więc zagadnienie prawidłowego ukształtowania aktualizacji opłat rocznych. Jak do tej pory, ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął jedynie wątpliwości związane z proporcjonalnym rozliczaniem opłat rocznych w przypadku rozporządzenia użytkowaniem wieczystym w ciągu roku. Na podstawie art. 1 pkt 14b ustawy z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw¹²⁵⁷ dodano do art. 71 u.g.n., ust. 7 zgodnie z którym, w przypadku gdy nastąpiła zmiana użytkownika wieczystego w wyniku przeniesienia prawa użytkowania wieczystego, opłatę roczną pobiera się w całości od osoby będącej użytkownikiem wieczystym nieruchomości w dniu 1 stycznia

¹²⁵³ Por. także E. Gniewek, *O przyszłości ... - dyskusji ciąg dalszy*, s. 55.

¹²⁵⁴ S. Kalus, M. Habdas, *Ustawa o planowaniu...*, s. 87 - 88.

¹²⁵⁵ Zwłaszcza wyrok z 10 marca 2015 r. ...

¹²⁵⁶ *Projekt ustawy o przekształceniu udziałów ...*; Pismo Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 9 listopada 2016 r., znak: DGN.1.0210.008.2016.EL, źródło: <http://legislacja.rcl.gov.pl>

¹²⁵⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1509.

roku, za który obowiązuje opłata. W ten sposób wykładnię utrwaloną do tej pory w orzecznictwie, jednoznacznie sformułowano w treści ustawy¹²⁵⁸.

System aktualizacji opłat rocznych wymaga zmian. Jest to punkt zapalny w funkcjonowaniu użytkowania wieczystego, ponieważ zbyt często¹²⁵⁹ prowadzi do długotrwałych sporów na płaszczyźnie administracyjnej i sądowej¹²⁶⁰. Jego największym mankamentem jest powstawanie rozbieżności w wycenach wykonywanych na potrzeby aktualizacji opłat rocznych, które nie wynikają z rzeczywistych zmian wartości, ale z niewłaściwego rozpoznania rynku przez rzeczoznawców majątkowych sporządzających operaty szacunkowe. Co ciekawe, najczęściej wcale nie wynika to z braku kompetencji rzeczoznawcy majątkowego. Powody bywają różne. Częstokroć wyłaniany w przetargu na podstawie kryterium najniższej ceny rzeczoznawca majątkowy, pochodzi z innego miasta i nie zna lokalnego rynku, na rozeznanie którego miejscowi specjaliści poświęcają całe lata. Jego zdaniem dwie nieruchomości są podobne, choć w rzeczywistości wcale tak nie jest z uwagi np. na prestiż dzielnicy. Zdarza się również szablonowość podejścia do wycen, mająca na celu jak najszybszą realizację zamówienia i przejście do kolejnego. Przykłady można mnożyć¹²⁶¹, a dyskusja na ten temat trwa od lat¹²⁶² i końca jej nie widać. Problem został zauważony także przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 6 maja 2008 r.¹²⁶³ określił procedurę aktualizacji jako „hybrydalną i niecodzienną”¹²⁶⁴.

W literaturze pojawiła się propozycja powstania systemu monitoringu cen i wartości nieruchomości pozwalającego okresowo (kwartalnie lub półrocznie) przeprowadzać kompleksową wycenę całego zasobu nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, który pozwoli dokonywać symulacji efektywności i wyników aktualizacji wartości.

¹²⁵⁸ G. Matusik, *Zbycie użytkowania wieczystego a obowiązek zapłaty opłaty rocznej w świetle art. 71 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, *Monitor Prawniczy* 2018, Nr 4, s. 187 - 191.

¹²⁵⁹ G. Bieniek, *Samorządowe kolegia odwoławcze a gospodarka nieruchomościami po reformie administracji publicznej*, *Casus* Nr 11/1999, s. 11 - przywołuję za T. Zembruskim, *Zagadnienia prawne w orzecznictwie SN. Droga sądowa w sprawie o ustalenie wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, *Monitor Prawniczy* 2011, Nr 23, s. 1287.

¹²⁶⁰ M. Załączna, *Prawo użytkowania wieczystego w kontekście sporów o aktualizację opłaty rocznej*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego* 2014, Nr 36, T. 1, s. 483 - 486; dane statystyczne oprac.: Ł. Dziamski, *Aktualizacja opłaty rocznej. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2013, s. 151 - 160; T. Kotrański, W. Nurek, *Jak wstrzymać falę konfliktów wywołanych aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego?*, *Nieruchomości* 2011, Nr 1, s. 40.

¹²⁶¹ W. A. Werner, *Mankamenty rynku rzeczoznawców majątkowych*, *Nieruchomości* 2014, Nr 4, s. 46 - 47.

¹²⁶² M. Górka, Z. Niemczewski, *Wycena dla aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, czyli jak osiągamy różne wyniki*, *Nieruchomości* 2015, Nr 12, s. 32 - 34; Ł. Dziamski, *Aktualizacja opłaty ...*, s. 51 - 53.

¹²⁶³ SK 49/04, LEX nr 372373.

¹²⁶⁴ Por. M. Załączna, *Prawo użytkowania wieczystego ...*, s. 482.

Pomysłodawcami tego rozwiązania są T. Kotrański i W. Nurek¹²⁶⁵. Ich zdaniem zastosowanie zaawansowanych metod statystycznych daje pewność i sprawdzalność metodyki szacowania, łącznie z możliwością stwierdzenia efektywności (sprawności) zastosowanego modelu szacowania. Stworzenie warunków do sporządzania wycen o wysokiej jakości, w ocenie Autorów, pozwoli na minimalizację powstających sporów. Działający w czasie rzeczywistym system pozwalałby zasadniczo na wycenę dowolnej nieruchomości zasobu, w dowolnym momencie bez konieczności wszczynania formalnych procedur przetargowych. Byłby także jawny i przejrzysty dla zainteresowanych¹²⁶⁶.

Powyższa koncepcja wyceny nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych, spotkała się jednak z krytyką, której nie sposób odmówić uzasadnienia. W opinii D. Jędrzejewskiej - Szmek, oparcie wycen o metody statystyczne, a więc wymagające znaczącej liczby danych transakcyjnych, których na danym rynku brakuje, doprowadzi do poboru nieruchomości i cen z innych (niepodobnych) rynków. W konsekwencji zaburzy to, chociażby poprzez niezasadne uśrednienie wyników szacowania, spójny system oparty o racjonalną zależność opłaty rocznej od wartości rynkowej gruntu. Zdaniem Autorki, utopijne jest twierdzenie, że zaawansowane metody statystyczne wyceny oparte są o „w pełni obiektywne, jednolite i jawne kryteria”, ponieważ sztuczne poszukiwanie dodatkowych danych musi prowadzić do subiektywnych wyborów według niejasnych kryteriów¹²⁶⁷. Pogląd ten zasługuje na poparcie, ponieważ metody statystyczne nie będą w stanie zastąpić indywidualnego i intuicyjnego podejścia rzeczoznawcy majątkowego do wyceny konkretnej nieruchomości, aczkolwiek mogą stanowić narzędzia wspomagające ten proces. Z drugiej jednak strony nie sposób zaakceptować również istniejącego systemu indywidualnej wyceny każdej nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych, obciążonej niezdrową rywalizacją cenową, pośpiechem, nieznajomością lokalnego rynku czy wreszcie błędami merytorycznymi, rozstrzaskanymi później w przewlekłych procedurach odwoławczych.

Poszukując optymalnego rozwiązania nabrzmiałego problemu należy skupić się na kwestii, która najmocniej oddziałuje zarówno na wadliwość obecnego systemu, jak i proponowanej koncepcji „zautomatyzowania” wyceny za pomocą zaawansowanych metod statystycznych. Chodzi o pojęcie nieruchomości podobnej. Kategoria ta stanowi podstawę szacowania wartości nieruchomości przy pomocy podejścia porównawczego, które jest

¹²⁶⁵ T. Kotrański, W. Nurek, *Jak wstrzymać falę konfliktów ...*, s. 40; W. Nurek, *Czy zmiany wyjdą nam na dobre?*, *Nieruchomości* 2009, Nr 5, s. 40.

¹²⁶⁶ *Ibidem*, s. 41.

¹²⁶⁷ D. Jędrzejewska-Szmek, *Aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów – próba demitologizacji problemu*, *Nieruchomości* 2012, Nr 1, s. 44.

obowiązującym kanonem wyceny wartości nieruchomości w celu aktualizacji opłat rocznych (§28 pkt 1 r.w.n.s.o.). Zgodnie z art. 4 pkt 16 u.g.n. przez nieruchomość podobną do wycenianej należy rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość. Taka definicja czyni sformułowanie „nieruchomość podobna” pojęciem nieostrym, a o tym, jak znaczne rozbieżności budzi interpretacja tego określenia świadczy bogate orzecznictwo dotyczące tego zagadnienia¹²⁶⁸.

Powyższe rozważania świadczą, że sposób określania wartości nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych powinien odbywać się w oderwaniu od indywidualnej wyceny każdej nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego. Problematyka pojęcia wartości nieruchomości jest zagadnieniem złożonym i rozważanym od starożytności¹²⁶⁹, co uzasadnia stwierdzenie, że nie istnieje jedna, obiektywna wartość danej nieruchomości. Każda wycena będzie nadal szacunkiem, przybliżającym jedynie pogląd na temat przewidywanej wartości nieruchomości. Jedną z dróg dochodzenia do tej wartości, którą można wykorzystać dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych może być istniejący już w u.g.n. wzorzec, a mianowicie określanie wartości katastralnej nieruchomości.

Ustawodawca nie definiuje pojęcia tej wartości¹²⁷⁰, stwierdzając jedynie w art. 151 ust. 3 u.g.n., że jest to wartość ustalana w procesie powszechnej taksacji nieruchomości. Kluczowym przepisem mogącym stanowić podstawę do wykorzystania wartości katastralnej w celu aktualizacji opłat rocznych jest art. 162 ust. 2 u.g.n. Zgodnie z nim, wartości katastralne wykorzystuje się nie tylko do ustalania podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości, ale także w zakresie określonym u.g.n., przy określaniu wartości nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, albo przy wykonywaniu czynności urzędowych, do których wykonania niezbędne jest określenie wartości nieruchomości. Zamiast bezpośredniego nawiązania do określenia wartości nieruchomości w oparciu o nieruchomości podobne, wartość katastralną

¹²⁶⁸ Dla przykładu w samym tylko roku 2016 opublikowano następujące orzeczenia związane z interpretacją omawianego pojęcia: Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 7 grudnia 2016 r., I ACa 1065/16, LEX nr 2250219; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 25 listopada 2016 r., I ACa 942/16, LEX nr 2200364; wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 10 listopada 2016 r., XII C 2334/15, LEX nr 2174729; wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 25 października 2016 r., I C 278/15, LEX nr 2157377; wyrok Sądu Rejonowego w Człuchowie z 14 października 2016 r., I C 335/15, LEX nr 2148111; wyrok Sądu Najwyższego z 7 września 2016 r., IV CSK 731/15, LEX nr 2124048; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 21 lipca 2016 r., I ACa 879/14, LEX nr 2137096; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 20 kwietnia 2016 r., I ACa 1039/15, LEX nr 2071330; wyrok Sądu Rejonowego w Gdyni z 14 kwietnia 2016 r., I C 38/15, LEX nr 2108782.

¹²⁶⁹ M. Gluszek, B. Marona, *Podatek katastralny. Ekonomiczne ...*, s. 16 - 18; E. Kucharska - Stasiak, *Wycena bez wartości - przyczyny i skutki*, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości* 2012, Vol. 20, Nr 2, s. 6 - 17.

¹²⁷⁰ S. Kalus [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa...*, s. 871.

nieruchomości ustala się na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości na obszarze danej gminy.

Z przepisu tego wynika, że wartość katastralna ustalana jest w procesie wyceny masowej¹²⁷¹. Zasady tej wyceny określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (r.p.t.n.). Ponieważ podstawową funkcją wartości katastralnej ma być w przyszłości zmiana opodatkowania nieruchomości z systemu powierzchniowego na podatek od wartości nieruchomości, ustawodawca przede wszystkim używa pojęcia taksacji. W pierwszej kolejności należy podzielić obszar gminy na strefy taksacyjne (§7, 9 i 10 r.p.t.n.), charakteryzujące się podobnymi czynnikami wpływającymi na wartość rynkową nieruchomości, a następnie wyodrębnić wartość 1 m.kw. powierzchni nieruchomości reprezentatywnej w danej strefie (§4 r.p.t.n. w zw. z art. 166 ust. 1 i 2 u.g.n.). W ten sposób powstaje tzw. mapa taksacyjna, zawierająca oprócz części graficznej wykonanej na podkładzie mapy ewidencyjnej (katastralnej)¹²⁷², również wykazy poszczególnych stref taksacyjnych i wartości 1 m² powierzchni nieruchomości reprezentatywnych w poszczególnych strefach (zał. nr 1 pkt. I do r.p.t.n.).

Kończącą wartość 1 m² powierzchni nieruchomości reprezentatywnych uzupełniają współczynniki korygujące różnice między cechami nieruchomości reprezentatywnej, a cechami innych nieruchomości w danej strefie taksacyjnej (§10 pkt. 3 ust. 6 r.p.t.n.), których wartości ustala się przy zastosowaniu metod analizy statystycznej (§ 12 r.p.t.n.). Wartość katastralna konkretnej nieruchomości stanowi już tylko iloczyn powierzchni wykazanej w katastrze nieruchomości (ewidencji gruntów) oraz 1 m² nieruchomości reprezentatywnej, skorygowana za pomocą współczynników korygujących (art. 166 ust. 3 u.g.n. oraz zał. nr 1 pkt. II do r.p.t.n.). U.g.n. i r.p.t.n. określają także sposób sporządzania tzw. tabel taksacyjnych, jednak dotyczą one określania wartości katastralnej części składowych gruntu i w przypadku określania wartości nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych, nie znalazłyby one zastosowania, ponieważ dla tych potrzeb należy oszacować wartość nieruchomości niezabudowanej (§28 ust. 2 i 3 r.w.n.s.o.).

Wykorzystanie wartości katastralnej dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych wymagałoby stosunkowo niewielkiej ingerencji ustawodawcy w przepisy u.g.n., tym bardziej, że podstawę do tego stanowić może wspomniany już wyżej art. 162 ust. 2 u.g.n. Mimo to, wartość katastralna określana według u.g.n., nadal pozostaje wartością kapitałową, czyli

¹²⁷¹ M. Krawczyk, *Powszechna taksacja nieruchomości - Istota i znaczenie*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 2009, Zeszyt 3, s. 54.

¹²⁷² M. Wolanin, *Powszechna taksacja nieruchomości - zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, *Nieruchomości* 2005, Nr 10, s. 10.

ustalaną w oparciu o rynkowe ceny sprzedaży nieruchomości¹²⁷³. Możliwy jest jednak inny model katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości, oparty na wartości czynszowej. Wartość tę ustala się na podstawie możliwego do osiągnięcia czynszu z nieruchomości, czyli bezpośredniego strumienia dochodów¹²⁷⁴, w warunkach określonego rynku lokalnego. Zakładając, że nieruchomość jest wykorzystywana w określony sposób, wartość nieruchomości jest równa zdyskontowanym dochodom czynszowym netto (ujęcie dochodowe powszechnej taksacji)¹²⁷⁵. Tak ustalaną wartość nieruchomości jako podstawę obliczenia podatku od wartości nieruchomości przyjęto we Francji.

Dla nieruchomości niezabudowanych, jako podstawę wyliczenia wartości czynszowej przyjmuje się jej wartość czynszową możliwą do osiągnięcia w 1961 r. (według opracowanego wówczas systemu klasyfikacyjnego), którą następnie mnoży się przez dwa współczynniki: aktualizacji i rewaloryzacji, ustalone każdorocznie przez władze państwowe na poziomie krajowym i regionalnym¹²⁷⁶. Tak obliczona wartość nieruchomości pomniejszana jest o ryczałtowe koszty jej utrzymania i dla nieruchomości niezabudowanych, wartość czynszową po odliczeniu tych kosztów określono na 80%¹²⁷⁷. Otrzymana wartość stanowi już podstawę do opodatkowania podatkiem *ad valorem*.

Podobny sposób obliczania wartości nieruchomości jako podstawy opodatkowania funkcjonuje w Wielkiej Brytanii. Podstawę tę stanowi możliwa do osiągnięcia roczna wysokość czynszu netto za grunty, pomnożona przez wartość współczynnika, ustalanego corocznie przez rząd, przy uwzględnieniu wskaźnika wzrostu cen detalicznych RPI (*retail price tax*)¹²⁷⁸. Inaczej niż we Francji, przeszacowanie możliwych do osiągnięcia czynszów w poszczególnych regionach kraju dokonywane jest częściej, co pięć lat¹²⁷⁹.

W Niemczech, podstawą opodatkowania podatkiem od wartości nieruchomości niezabudowanych jest wartość kapitałowa, czyli szacunkowa cena za jaką nieruchomość mogłaby być sprzedana¹²⁸⁰. Wartość czynszową oblicza się w celu opodatkowania nieruchomości zabudowanych i budynków mieszkalnych¹²⁸¹. Określanie wartości nieruchomości w celu ustalenia podstawy opodatkowania dokonywane w sposób ryczałtowy,

¹²⁷³ M. Krawczyk, *Powszechna taksacja ...*, s. 56.

¹²⁷⁴ K. Śmietana, *Nieruchomość jako instrument...*, s. 94.

¹²⁷⁵ M. Głuszak, B. Marona, *Podatek katastralny...*, s. 32, 89.

¹²⁷⁶ G. Nowecki, *Charakterystyka systemu katastralnego oraz systemu opodatkowania nieruchomości we Francji* [w:] L. Etel (red.), *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2003, s. 49.

¹²⁷⁷ P. Felis, *Podatek od nieruchomości w Europie*, *Infos* 2013, Nr 1, s. 2.

¹²⁷⁸ T. Kurzynka, *Podatek katastralny w Wielkiej Brytanii* [w:] L. Etel (red.) *Europejskie systemy...*, s. 103.

¹²⁷⁹ P. Felis, *Podatek...*, s. 3.

¹²⁸⁰ L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998, s. 213 - 214.

¹²⁸¹ *Ibidem*, s. 215.

oderwany od indywidualnych wycen sporządzanych dla każdej nieruchomości, a jednocześnie oparte na zysku możliwym do uzyskania z nieruchomości, a nie cenie jej sprzedaży, funkcjonuje także w Belgii, gdzie podstawą opodatkowania jest tzw. dochód katastralny, czyli wartość możliwego do osiągnięcia rocznego czynszu z nieruchomości, który szacuje się co 10 lat. Wartość ta jest uwidocznioma w tzw. księgach katastralnych, co znacznie ułatwia wymiar podatku¹²⁸². Podobne rozwiązania stosują także Włochy oraz kraje będące byłymi brytyjskimi i francuskimi koloniami w Azji i Afryce¹²⁸³.

Ewentualne wprowadzenie podatku *ad valorem*, będzie procesem rozciągniętym w czasie, dlatego można rozważyć, aby zbudowanie systemu określania wartości czynszowej nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych, było pierwszym etapem, swoistym pilotażem, przy wdrożeniu takiego opodatkowania. Gdyby finalnie, w najbliższym czasie nie doszło jednak do wprowadzenia w Polsce podatku od wartości nieruchomości, zbudowany system mógłby samodzielnie funkcjonować dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych, a w razie potrzeby płynnie przekształcić się w system określania wartości katastralnej dla celów fiskalnych. Ustalanie wartości, powiązanie z możliwym do uzyskania zyskiem z nieruchomości, lepiej korespondowałoby z charakterem użytkowania wieczystego, którego podstawową oprócz celu funkcją, jest przynoszenie publicznym właścicielom stałych dochodów.

Podobnie jak we wskazanych wyżej przykładach, kluczową rolę w zbudowaniu takiego systemu aktualizacji opłat rocznych odegrać muszą rzeczoznawcy majątkowi. Wzorem niektórych krajów zachodnich¹²⁸⁴, można rozważyć powołanie przy organach gospodarujących nieruchomościami, specjalnych komisji złożonych z przedstawicieli tej profesji, którzy zajęliby się okresowym aktualizowaniem danych niezbędnych do określania wartości czynszowej poszczególnych nieruchomości¹²⁸⁵. Rzeczoznawcy majątkowi są już umocowani do tej roli, ponieważ ustawodawca powierzył im wykonywanie opracowań i ekspertyz nie będących operatem szacunkowym, dotyczących rynku nieruchomości (art. 174 ust. 3a pkt. 1 u.g.n.)¹²⁸⁶. Ponadto status rzeczoznawcy majątkowego posiada przymiot zawodu

¹²⁸² M. Głuszak, B. Marona, *Podatek katastralny...*, s. 32, 89; K. A. Firlej, Ch. Firlej, *Porównanie systemów opodatkowania nieruchomości w Unii Europejskiej*, *Progress in Economic Sciences* 2014, Nr 1, s. 295.

¹²⁸³ J. Cymerman, M. Zapotoczna, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle wybranych krajów*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 2016, Nr 433, s. 47.

¹²⁸⁴ L. Etel, *Ogólna charakterystyka systemów opodatkowania nieruchomości* [w:] L. Etel (red.), *Europejskie systemy...*, s. 15.

¹²⁸⁵ Tak też: M. Krawczyk, *Powszechna taksacja ...*, s. 67.

¹²⁸⁶ S. Kalus, *Pozycja prawna uczestników rynku nieruchomości*, Warszawa 2009, s. 89.

zaufania publicznego¹²⁸⁷, czego niestety do dnia dzisiejszego wyraźnie nie wyartykułowano w u.g.n.

Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, wprowadzanie w Polsce podatku od wartości nieruchomości w najbliższym czasie wydaje się mało prawdopodobne. Mimo to, zbudowanie ryczałtowego, systemu określania wartości nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, bez konieczności sporządzania operatu szacunkowego dla indywidualnych nieruchomości, mogłoby służyć także innym celom. Nadal poważnym problemem jest nieuregulowany status urządzeń przesyłowych znajdujących się na nieruchomościach stanowiących zarówno własność prywatną jak i publiczną. Proces regulowania tytułów do korzystania z tych nieruchomości, poprzez ustanawianie służebności przesyłu trwa i napotyka na szereg problemów. Jednym z nich jest konieczność sporządzania indywidualnych operatów szacunkowych dla potrzeb określenia wysokości wynagrodzenia należnego właścicielowi nieruchomości z tytułu ustanowienia służebności przesyłu.

Podobnie jak w przypadku aktualizacji opłat rocznych, spory powstałe na tle ustalania wartości nieruchomości oraz wartości wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu, zazwyczaj kończące się w sądach, powodują ich nadmierne obciążenie. Konflikty te są także źródłem niebagatelných wydatków, związanych chociażby z koniecznością pokrywania przez strony kosztów zastępstwa procesowego, wynagrodzeń biegłych sądowych z zakresu wyceny nieruchomości, nie wspominając już o zaangażowaniu administracji. Wydatki te niejednokrotnie przewyższają zarówno przyrost dochodu po aktualizacji opłaty rocznej jak i wynagrodzenie z tytułu ustanowienia służebności przesyłu.

Stworzenie stabilnego, przejrzystego systemu ustalania wynagrodzenia z tytułu ustanowienia służebności przesyłu, traktującego każdego właściciela obciążanej nieruchomości według tych samych, jasnych reguł, sygnalizowała M. Balwicka - Szczyrba, opierając się na doświadczeniach niemieckich. Zaszłości historyczne, pozostałe zwłaszcza we wschodnich landach, w postaci nieuregulowanych tytułów do korzystania z gruntów przez przedsiębiorców przesyłowych, rozwiązano tam wprowadzając powstanie służebności przesyłu z mocy prawa, dzięki czemu problem został niemal całkowicie wyeliminowany¹²⁸⁸. Jak wskazała Autorka, w Polsce podjęto próbę zbudowania ryczałtowego systemu obliczania

¹²⁸⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 listopada 2017, II GSK 269/16, LEX nr 2431906; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 kwietnia 2017, II GSK 2086/15, LEX nr 2347700; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 maja 2016, II GSK 2709/14, LEX nr 2065357; wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 stycznia 2016, VI SA/Wa 1942/15, LEX nr 2055300; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 maja 2014, II GSK 397/13, LEX nr 1579374.

¹²⁸⁸ M. Balwicka - Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości...*, s. 333 - 334.

odszkodowań z tytułu ustanawiania na nieruchomościach służebności przesyłu w projekcie ustawy o korytarzach przesyłowych (p.u.k.p.), wprowadzając algorytm wyliczania wysokości opłaty należnej właścicielowi zajętej nieruchomości w oparciu o tzw. kwotę bazową, wyliczaną na podstawie danych statystycznych z rynku nieruchomości (art. 58 - 59 p.u.k.p.). Warto zaznaczyć, że p.u.k.p. miała być specustawą, pozwalającą na realizację sieci przesyłowych, bez konieczności wkraczania na drogę sporów sądowych, ponieważ służebności przesyłu miały powstawać z chwilą, w której decyzja administracyjna o ustanowieniu korytarzy przesyłowych stawała się ostateczna (art. 49 - 50 p.u.k.p.). Co ważne, korytarze te mogły mieć znaczenie zarówno lokalne, jak i ponadlokalne (art. 2 pkt. 2 i 3 p.u.k.p.). Niestety ustawodawca wycofał się z projektowanej propozycji, w zamian przedstawiając, wspomnianą już wyżej u.s.s.p. (rozdział 6, pkt. 6.2, s. 209). Krok ten należy ocenić krytycznie, ponieważ w przeciwieństwie do p.u.k.p., w u.s.s.p. szczególny tryb pozyskiwania praw do nieruchomości przyznano jedynie sieciom o znaczeniu strategicznym dla całego kraju. Ponadto, jako tytuł władania nieruchomościami z przeznaczeniem pod budowę tych sieci wprowadzono w u.s.s.p. użytkowanie wieczyste, które w tym przypadku jest prawem zbyt silnym, gdyż w przeważającej części tego rodzaju inwestycji, wystarczająca byłaby służebność przesyłu¹²⁸⁹. Ustanowienie użytkowania wieczystego wiąże się bowiem z koniecznością wywłaszczenia, które w przypadku budowy większości sieci przesyłowych jest nadmierną ingerencją w prawo własności.

¹²⁸⁹ Por. G. Matusik, *Własność urzędzeń ...*, s. 61 - 62.

Zakończenie

Po ponad pięćdziesięciu latach od powstania użytkowania wieczystego, prawo to całkowicie zmieniło swój charakter prawny i funkcję społeczną. Nowoczesne, powstałe na przełomie XIX i XX wieku prawa pozwalające korzystać w szerokim zakresie z cudzych nieruchomości, na czele z niemieckim i austriackim prawem zabudowy, były odpowiedzią na deficyt mieszkań w związku z postępującą industrializacją, a co za tym idzie wzrostem populacji miast. Polska międzywojenna nie poradziła sobie z tym problemem, a raczej nie zdążyła nawet podjąć próby jego rozwiązania. Dwadzieścia lat niepodległości było czasem zbyt krótkim, aby scalić w jeden organizm państwo składające się wcześniej z trzech części, trzech głównych systemów prawnych, trzech poziomów rozwoju gospodarczego, wreszcie trzech różnych sposobów myślenia obywateli o wspólnocie. Odbudowę rodzimego przemysłu, z trudem finansowanego głównie ze skąpych środków publicznych, przerwał wybuch kolejnej wojny.

Uprzemysłowienie zacofanej gospodarki stało się więc wyzwaniem władz PRL. Można zaryzykować twierdzenie, że w Polsce, próba dotrzymania kroku uprzemysłowionym krajom europejskim, nastąpiła z co najmniej kilkudziesięcioletnim opóźnieniem, a spłot wydarzeń historycznych wyznaczył to zadanie władzom PRL. Stąd pojawienie się użytkowania wieczystego nie może być utożsamiane wyłącznie z realizacją uzasadnianej ideologicznie zasady jedności własności państwowej, ale także, podobnie jak wcześniej w Niemczech i Austrii, potrzebą udostępnienia taniego gruntu pod budowę wielorodzinnych budynków mieszkalnych, niezbędnych do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych pracowników zatrudnianych w powstających w miastach zakładach przemysłowych. Jak wykazano bowiem w treści rozprawy, próby znalezienia odpowiedniej formy prawnej (prawo zabudowy, własność czasowa, użytkowanie) do osiągnięcia tego celu, postępowały równolegle z odbudową i industrializacją kraju. Należy więc uznać, że na tym etapie rozwoju gospodarczego Polski, użytkowanie wieczyste spełniło rolę, do której zostało powołane. Przyczyniło się do rozwoju obszarowego miast, a przede wszystkim zmiany proporcji zatrudnienia i modelu gospodarczego Polski z kraju dominującego rolnictwa, na uprzemysłowiony.

Wraz z początkiem lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia pojawiło się dążenie do przyznania osobom korzystającym z lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych,

uprawnień zbliżonych do praw własności. Stąd pojawienie się własnościowego spółdzielczego prawa do lokali w spółdzielniach mieszkaniowych oraz zbywanie lokali wraz z udziałami we współwłasności budynków i współużytkowaniu wieczystym gruntu. Użytkowanie wieczyste nie jest przystosowane do funkcjonowania w takiej konfiguracji własnościowej, co przewidział ustawodawca niemiecki, wyłączając dopuszczalność istnienia prawa zabudowy (*Erbbaurecht*) wraz z odrębną własnością lokali. Wadliwość użytkowania wieczystego, jako prawa związanego z własnością lokali uwidoczniło się zwłaszcza po uchwaleniu ustawy o własności lokali oraz masowych zamianach spółdzielczych praw do lokali mieszkalnych w odrębne własności lokali. Pierwotne przeznaczenie tego prawa przestało więc spełniać swoją funkcję i zamiast stymulować rozwój budownictwa mieszkaniowego, stało się jedną z przeszkód dla tego rozwoju.

Zmiany ustrojowe i prawne przełomu lat 80 i 90 tych ubiegłego wieku przyniosły nadanie użytkowaniu wieczystemu charakteru silnego prawa rzeczowego, wolnego od ograniczeń administracyjnych. Mimo, iż okres ten należy postrzegać jako swoiste nowe otwarcie dla funkcji, które może spełniać to prawo, nie ustrzeżono się błędów zarówno prawodawczych jak i dotyczących wykonywania tego prawa. Do pierwszych należy zaliczyć powstawanie użytkowania wieczystego bez określonego celu (w procesie uwłaszczenia osób prawnych z mocy prawa), do drugich, zaniedbania organów publicznych właścicieli w dokonywaniu cyklicznych aktualizacji opłat rocznych. Te najważniejsze mankamenty użytkowania wieczystego wraz z omówionymi w niniejszej pracy konsekwencjami, przyczyniły się do postrzegania tego prawa jako wadliwego w swej konstrukcji i podjęcia wielu prób jego eliminacji z systemu prawnego, trwających zresztą do chwili obecnej.

Mimo to, obecny kształt normatywny użytkowania wieczystego pozwala realizować władzom publicznym szereg celów, niedostępnych przy zawężeniu form korzystania z publicznych nieruchomości do stosunków obligacyjnych z jednej strony, a wyzbywaniu się własności tych nieruchomości, z drugiej. Dążenie do zminimalizowania roli państwa w gospodarce nie wytrzymało próby czasu, wskutek czego maksymalizacja prywatyzacji zasobów publicznego majątku często prowadziła do jego zmarnotrawienia, a w najlepszym razie, pozbawienia funkcji społecznej jaką majątek ten powinien spełniać. Stąd w pracy starano się wykazać, jakie cele społeczne i gospodarcze można realizować stosując użytkowanie wieczyste, a co za tym idzie, że warto pozostawić to prawo w polskim systemie prawnym. Nie znaczy to jednak, że nie wymaga ono zmian dostosowujących je do wymagań stawianych przez współczesną gospodarkę rynkową. Przedstawione w pracy propozycje

modyfikacji konstrukcyjnych użytkowania wieczystego mają także charakter uwag *de lege ferenda*.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że użytkowanie wieczyste nieruchomości powinno pozostać silnym prawem rzeczowym, usytuowanym w systematyce kodeksu cywilnego jako prawo pośrednie pomiędzy własnością, a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Oparte jest ono na solidnych podstawach historycznych, poczynając od podobnych instytucji znanych w starożytności, aż po rozwiązania prawodawstw nowożytnych i współczesnych. Nawet jeśli prawo to powołano do życia w państwie socjalistycznym, jego kształt jest wynikiem ewolucji rodzimej myśli prawniczej. Dorobku tego nie należy przekreślać, choć mając świadomość wad gospodarki centralnie planowanej, instytucja ta powinna być zmodyfikowana.

Współczesne systemy prawne na całym świecie znają podobne konstrukcje, które z powodzeniem wzbogacają wiązkę praw rzeczowych do nieruchomości, co korzystnie wpływa na rynek. Trzeba jednak rozważyć przyjęcie czytelnych zasad zmiany umowy użytkowania wieczystego w trakcie jej obowiązywania. Innymi słowy, ponieważ przeznaczenie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste jest najważniejszym elementem, z którego wynika celowość tego prawa, nie należy wykluczać dopuszczalności korekt tego przeznaczenia, jednak z zachowaniem jasnych reguł tego procesu, opartych na zwiększeniu roli organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub organów reprezentujących Skarb Państwa, sprawujących nadzór nad gospodarowaniem tymi nieruchomościami przez starostów. Jednoznaczność tych reguł jest o tyle istotna, że z jednej strony pozwala dostosować treść użytkowania wieczystego do szybko zmieniających się warunków rynkowych, a z drugiej ograniczać ryzyko nadużyć, czy nawet zachowań korupcyjnych w gospodarowaniu zasobami nieruchomości publicznych.

Użytkowanie wieczyste może służyć sprawnej realizacji zadań publicznych. Znajdzie zastosowanie w procesach rewitalizacyjnych, kontroli nad wykonywaniem celów publicznych, realizacji istotnych z punktu widzenia lokalnych wspólnot projektów inwestycyjnych z udziałem kapitału prywatnego, a wreszcie w ochronie obiektów zabytkowych. Prawo to nie powinno być jednak prawem automatycznie przedłużalnym. Eliminacja istniejącego obecnie roszczenia o przedłużenie umowy, wydaje się niezbędna. Inaczej, z ekonomicznego punktu widzenia, użytkowanie wieczyste staje się tożsame z prawem własności, a trzeba pamiętać, że jest ono prawem na rzeczy cudzej, którego ustanowienie ma prowadzić do osiągnięcia oznaczonego celu gospodarczego, czerpania dochodów budżetowych z nieruchomości przez czas jego wykonywania, a następnie powrotu

do właściciela. Wieczystość tego prawa powinna przejawiać się w możliwości ustanawiania na okres dłuższy od najdłuższej dopuszczalnej dzierżawy nieruchomości na czas oznaczony (30 lat), natomiast rozwiązanie użytkowania wieczystego nie może być bliżej nieokreślonym zdarzeniem przyszłym, zwłaszcza w skali życia przeciętnego człowieka.

Czas trwania użytkowania wieczystego należy więc uelastyczyć. Można rozważyć uzależnienie tego czasu od okresów przydatności ekonomicznej budynków, a także wprowadzenie większej elastyczności w ustalaniu stawek procentowych opłaty pierwszej jak i opłat rocznych. Periodyczność tak zmodyfikowanych opłat za użytkowanie wieczyste należy wykorzystać przy planowaniu budżetowym finansowania procesów rozwojowych i rewitalizacyjnych w miastach.

Wzorem rozwiniętych państw europejskich, należy dopuścić szerszą możliwość stosowania wyłączenia w celu kompleksowej rewitalizacji lub realizowania społecznie i gospodarczo uzasadnionych inwestycji. Każdy zorganizowany kompleks gospodarczy z czasem ulega degradacji nie tylko technicznej i funkcjonalnej, ale także własnościowej, prowadząc do nadmiernego rozdrobnienia i nawarstwienia różnego rodzaju praw do nieruchomości. Władze publiczne powinny zatem posiadać instrument, służący władczemu uporządkowaniu własnościowemu przestrzeni, w celu ponownego jej zagospodarowania zgodnie z wcześniej założonym planem, oczywiście uzasadnionym interesem publicznym.

Osobną kwestią jest zastosowanie użytkowania wieczystego w realizacji celów mieszkaniowych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że trwałe funkcjonowanie użytkowania wieczystego jako prawa związanego z odrębną własnością lokali nie sprawdziło się. Własność mieszkania ma współcześnie charakter szczególny i budowanie skomplikowanych wykładni prawa mających uzasadnić prymat odrębnej własności lokalu nad związanym z tą własnością czasowym ze swej natury użytkowaniem wieczystym, prowadzi do zanegowania charakteru prawnego zarówno użytkowania wieczystego jak i odrębnej własności lokalu. Wykorzystując jednak periodyczność opłat za użytkowanie wieczyste, prawo to może służyć jako instrument przejściowy, na drodze do odrębnej własności mieszkania wraz z udziałem we własności gruntu, z zachowaniem możliwości nabycia przez obywateli taniego terenu budowlanego w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Osiągnięciu tego celu powinno służyć użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na cele społecznego budownictwa mieszkaniowego, przekształcające się z mocy prawa we własność, wraz z upływem czasu, na który zostało ustanowione. Przyjęcie takiego rozwiązania prawnego, przyczyniłoby się do zbudowania prostego, dostępnego dla każdego samorządu, mechanizmu finansowania tego budownictwa, wolnego od budowania

kosztownych i mało skutecznych rozwiązań instytucjonalnych na poziomie krajowym. Przemawia za tym również to, że problem pobudzenia budownictwa mieszkaniowego, zmierzającego przede wszystkim do zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych obywateli, nie został rozwiązany, mimo wielu prób, od 1990 r.

Nie warto też zastępować użytkownika wieczystego ograniczonym prawem rzeczowym - prawem zabudowy. Oba rozwiązania ewentualnie mogą funkcjonować równolegle. Szczególny charakter nieruchomości publicznych, predestynuje użytkownika wieczystego jako prawo dedykowane podmiotom publicznym, z uwagi na ustaloną normatywnie treść. Wyjątkowy charakter własności publicznej uzasadnia pozostawienie użytkownika wieczystego jako silnego prawa rzeczowego, a jednocześnie pozwalającego właścicielowi zachować wpływ na sposób korzystania z nieruchomości i osiąganie założonych celów. Prawo zabudowy jako prawo słabsze, lepiej sprawdzi się w mniej zaawansowanych technicznie przedsięwzięciach inwestycyjnych.

Użytkowanie wieczyste jest także źródłem stałych dochodów publicznych właścicieli, cechujących się progresją wraz z upływem czasu. Jednocześnie z uwagi na periodiczność odpłatności, może być korzystnym narzędziem finansowania projektów inwestycyjnych. Opłata roczna powinna być jednak wynagrodzeniem dla właściciela za korzystanie z nieruchomości, a nie spłatą jej wartości w ratach. Aby wyeliminować kosztowne i długotrwałe procedury aktualizacyjne, nadmiernie obciążające organy gospodarujące nieruchomościami, Samorządowe Kolegia Odwoławcze oraz sądy powszechne, należy rozważyć modyfikacje normatywne, silniej uzależniające określanie wartości nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste od trendów na rynkach lokalnych, w miejsce dotychczas stosowanego indywidualnego podejścia do wartości jednostkowej nieruchomości. Punktem wyjścia do określenia wartości nieruchomości dla potrzeb aktualizacji opłat rocznych, może być uregulowany w ustawie o gospodarce nieruchomościami model określania wartości katastralnej. Jeszcze lepszym rozwiązaniem wydaje się być ustalenie wartości nieruchomości w celu aktualizacji opłat rocznych, w sposób ryczałtowy, oparty wzorem rozwiązań francuskich, brytyjskich i częściowo niemieckich, zbudowanych dla potrzeb opodatkowania *ad valorem*, na określeniu wartości nieruchomości gruntowej w oparciu o możliwe do uzyskania dochody, czyli tzw. wartość czynszową. Taka propozycja zakończyłaby istniejące obecnie konflikty na tle wysokości opłat rocznych, uprościłaby całość systemu aktualizacji, a przede wszystkim obniżyłaby jej koszty bezpośrednie (indywidualne operaty szacunkowe, spory sądowe i administracyjne), jak i pośrednie (zaangażowanie urzędników obecnie obsługujących nadzór nad wykonywaniem praw użytkowania wieczystego).

Reasumując rozważania w niniejszej pracy należy uznać, że użytkowanie wieczyste jako silne, celowe prawo na rzeczy cudzej jest potrzebne w polskiej gospodarce wolnorynkowej. Jeszcze raz należy podkreślić, że prawo to należy jednak zmodyfikować. Nie może ono pozostać prawem w istocie bezterminowym, dlatego trzeba zlikwidować roszczenie o jego przedłużenie. Trwałe funkcjonowanie użytkowania wieczystego ustanowionego na cele mieszkaniowe oraz w połączeniu z odrębną własnością lokali, należałoby usunąć, wyjątkowo pozostawiając tę formę jako instrument przejściowy na drodze do uzyskania własności gruntu pod niektórymi budynkami mieszkalnymi. Aby przy pomocy użytkowania wieczystego realizować bardziej złożone cele gospodarcze, należy rozszerzyć katalog celów publicznych, a co za tym idzie, zmodyfikować istniejący obecnie system wywłaszczeniowy. Zmianom należy poddać zasady aktualizacji opłat rocznych, ustalania stawek tych opłat oraz pierwszej opłaty. Uelastycznienia wymaga określanie czasu trwania użytkowania wieczystego. Nie należy też zastępować użytkowania wieczystego prawem zabudowy. Oba prawa mogą funkcjonować równolegle, ponieważ w istocie są one przeznaczone dla realizacji innych celów gospodarczych.

Wykaz literatury

1. Adamczyk A., *Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej* [w:] R. W. Włodarczyk, *Spółeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2010
2. Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska - Peszko M., *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 1999
3. Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999
4. Arwid M., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Warszawa 2006
5. Balwicka - Szczyrba M., *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych - właścicieli urzędzeń przesyłowych*, Warszawa 2015
6. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015
7. Bandtke - Stężyński J. W., *Prawo prywatne polskie*, Warszawa 1851
8. Baran K., *Opodatkowanie podatkiem od towarów i usług ustanowienia i przeniesienia prawa użytkowania wieczystego*, *Finanse Komunalne* 2005, Nr 9
9. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009
10. Bardach J., Senkowska Gluck M., (red.), *Historia państwa i prawa Polski. Tom III. Od rozbiórów do uwłaszczenia*, Warszawa 1981
11. Bardach J., *Statuty litewskie a prawo rzymskie*, Warszawa 1999
12. Barej E., *Znaczenie wydatków majątkowych w budowaniu konkurencyjności miast (na przykładzie wybranych miast województwa zachodniopomorskiego)*, *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis seria Oeconomica* 2011, Nr 65
13. Bartosiewicz A., Kubacki R., *PIT. Komentarz, wyd. V*, Warszawa 2015
14. Bartoszewicz M. [w:] Haczowska H. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014, komentarz do art. 75
15. Bąk R., *Wpływ wadliwej decyzji administracyjnej na prawo własności nieruchomości*, *Samorząd Terytorialny* 2006, nr 3
16. Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004

17. Bednarek M., *Prawo do mieszkania w Konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2008
18. Belniak S., Wierzchowski M. W., *Ocena racjonalności ekonomicznej sprzedaży na własność gruntów Skarbu Państwa dotychczasowym użytkownikom wieczystym*, Świat Nieruchomości 2009, Nr 1
19. Belniak S., Wierzchowski M.W., *Rynek nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa*, Świat Nieruchomości 2009, Nr 3
20. Bender P., *Glosa do uchwały SN z dnia 9 grudnia 2016 r., III CZP 57/16*, Rejent 2017, Nr 12
21. Bender P., *Zasiedzenie prawa własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste*, Rejent 2014, nr 4
22. Bernatowicz Ł., *Reprywatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich*, Warszawa 2015
23. Białogłowski W., Dybka R., *Dekret o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Komentarz*, Warszawa 2014
24. Bielecki M., *Proces inwestycyjno - budowlany - aspekty prawne*, Warszawa 2016
25. Bielecki M., *Utrudnienia w budowie wynikające z ustawy o rewitalizacji i „ustawy krajobrazowej”*, Nieruchomości 2016, Nr 1
26. Bielecki M., *Wybrane aspekty procesu inwestycyjno-budowlanego*, Warszawa 2009
27. Bieliński A.K., Pannert M., *Prawo cywilne - część ogólna. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2014
28. Bieniek G., *Jeszcze w sprawie zrzeczenia się prawa własności nieruchomości i prawa użytkowania wieczystego*, Rejent 2008, Nr 11
29. Bieniek G., Marmaj Z., *Użytkowanie wieczyste w praktyce*, ZCO, Warszawa - Zielona Góra 1999
30. Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009
31. Bieniek G., *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego [w:] Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005
32. Bieniek G., *W sprawie reformy przepisów kodeksu cywilnego o podmiotowych prawach rzeczowych*, Przegląd Legislacyjny 1997, nr 3
33. Bieniek G., *Zrzeczenie się własności i innych praw rzeczowych*, Rejent 2004, Nr 3-4
34. Bieranowski A., *Prawo zabudowy i ciężary realne w pracach nad projektem kodeksu cywilnego - podstawowe założenia konstrukcyjne*, Rejent 2012, nr specjalny

35. Bieranowski A., *Uwagi do projektu ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów*, Rejent 2016, Nr 10
36. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych (zarys problematyki)*, Państwo i Prawo, 1993, Nr 5
37. Blicharz J. (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012
38. Bogusz M., *O formule "nieodwracalnego skutku prawnego" w rozumieniu art. 156 §2 k.p.a. - krytycznie*, Gdańskie Studia Prawnicze 2014, T. XXXII
39. Bojar W., *Czy można stracić wykupiony lokal?*, Nieruchomości 2013, nr 9
40. Bojar Z., *Podziały nieruchomości, Komentarz*, Katowice 2008
41. Bojarski W., *Emfiteuza w prawie rzymskim*, Toruń 1970
42. Bojarski W., *Ius in agro vectigali*, Prawo XII-Nauki Humanistyczno - Społeczne 1973, Zeszyt 56
43. Bojarski W., *Unifikacja praw dzierżaw wieczystych w prawie rzymskim*, Prawo Kanoniczne: kwartalnik prawnohistoryczny 1994, nr 37 (3-4)
44. Bończak-Kucharczyk E., *Bonifikaty stosowane do nieruchomości skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego - bonifikaty za użytkowanie wieczyste, w przypadku partnerstwa publicznoprawnego i trwałego zarządu*, ABC, LEX/el.
45. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017
46. Borkowski P., Trześniewski - Kwiecień J., *Wpisy do ksiąg wieczystych*, Warszawa 2008
47. Breyer S., „Użytkowanie wieczyste”, Jan Winiarz, Warszawa 1967 : [recenzja], Palestra 1968, nr 12/6
48. Breyer S., *Prawo wieczystego użytkowania*, Państwo i Prawo 1962
49. Breyer S., *Użytkowanie wieczyste*, Katowice 1965
50. Bryndziak Sz., *Czy podatek od wartości nieruchomości jest szansą na zwiększenie dochodów samorządu terytorialnego?*, Studia Prawno - Ekonomiczne 2011, t. XXXIV
51. Bryx M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001
52. Bryx M., Jadach - Sepioło A., *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Kraków 2009
53. Brzeski W. J., Miklaszewski P., *Użytkowanie wieczyste w gospodarkach rynkowych*, Kraków 1996

54. Brzeski W. J., *Użytkowanie wieczyste w gospodarce rynkowej*, Kraków 1999
55. Brzeski W., *Korzyści fiskalne i pozafiskalne podatku w formule ad valorem* [w:] *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle wdrażania i rozwoju podatku ad valorem w wybranych krajach*, Konferencje i seminaria 1999, Nr 5, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1999
56. Brzeski W.J., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Publikacja Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP (BSE), Ekspertyzy wykonane na zlecenie BSE, XII/96, Ekspertyza nr 119, źródło: www.biurose.sejm.gov.pl
57. Brzeszczyńska S., *Umowy w obrocie nieruchomościami. Aspekty podatkowe i cywilnoprawne*, Warszawa 2017
58. Brzezicka J., Wiśniewski R., *Strategiczne gospodarowanie nieruchomościami jako instrument rozwoju miast*, Organizacja i zarządzanie 2015, nr 1
59. Brzozowski A., Kocot W. J., Opalski W., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2016
60. Brzozowski A., *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Zeszyty Prawnicze 2003, nr 3/2
61. Buczek E., Kopeć M., *Własność i użytkowanie gruntów na obszarze m. st. Warszawy. Komentarz*, LEX/el. 2014
62. Buczek P., *Budowa urządzeń i obiektów elektrowni biogazowej służącej odzyskiwaniu i unieszkodliwianiu odpadów jako cel publiczny*, Samorząd Terytorialny 2011, Nr 9
63. Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P. T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014
64. Budner - Iwanicka L., *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad procedurą absolutoryjną w świetle ustawy o finansach publicznych*, Finanse Komunalne Nr 11/2011
65. Budnik A., Czubkowska M. J., *Zaskarżanie uchwał dotyczących gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 1 - 2
66. Budyn-Kulik M., Kulik M., *Zniszczenie lub uszkodzenie zabytku. Analiza dogmatyczna i praktyka ścigania*, Prawo w Działaniu 2015, Nr 22
67. Bukowska K., *Orzecznictwo krakowskich sądów wyższych w sporach o nieruchomości miejskie (XVI - XVIII w.)*, Warszawa 1967
68. Bukowska Z. A., *Prawo wieczyste jako element gospodarki terenami w miastach polskich po 1945 r.*, Warszawa 1965

69. Ceranek J., *Slużebność przesyłu na prawie użytkowanie wieczyste*, Nieruchomość 2015, Nr 10
70. Cesarski M., *Dorobek materialny spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce „1956-2010”*, Referat wygłoszony 4 listopada 2010 r. na konferencji *“Historia i przyszłość spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce”*, źródło: www.kongresbudownictwa.pl,
71. Cesarski M., *Reprodukcja mieszkaniowego majątku trwałego w procesach społeczno - gospodarczych. Polska i kraje OECD - 1960Fk - 2000*, Warszawa 2003
72. Chęłmicki Z. (red.), *Podręczna encyklopedia kościelna*, T. IX - X, Warszawa 1906
73. Cherka M. (red.), P. Antoniuk, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010
74. Chodyła Z., *Najstarsze dzieje osad olęderskich w okolicach Nekli w latach 1749 - 1793*, Nekla 2005
75. W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2018, Nr 1
76. Cieplą H., Sarbiński R.M., Sobczyk-Sarbińska K., *Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich*, Warszawa 2013
77. Cioch H., *Prawo wieczystego użytkowania de lege lata i de lege ferenda*, Rejent 2003, nr 5
78. Cioch H., Witczak H., *Przekształcenie prawa wieczystego użytkowania, Komentarz*, Warszawa 2002
79. Cioch H., Witczak H., *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, Rejent 1999, Nr 5
80. Cioch H., Witczak H., *Zmiany wprowadzone do ustawy z dnia 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Rejent 1999, nr 6 - 7
81. Cisek A., *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego a obciążenia tegoż prawa*, Rejent 2009, Nr 7-8
82. Cymerman J., *Lokalna polityka gospodarki nieruchomościami w kreowaniu wartości nieruchomości*, Studia ekonomiczne, Katowice 2013, nr 144, cz. 2
83. Cymerman J., Zapotoczna M., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle wybranych krajów*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2016, Nr 433

84. Cymerman R., Cymerman J., *Oplaty za korzystanie z przestrzeni*, Warszawa 2011
85. Czado J., *Możliwości rehabilitacji wielkich zespołów mieszkaniowych na przykładzie wybranych państw zachodnich*, Architektura 2012, z. 7-A
86. Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka 2010, Nr 3
87. Czarnik Z., *Użytkownik wieczysty właścicielem*, Warszawa 1999
88. Czechowski P. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015
89. Czekaj M., *Wieloletnia prognoza finansowa i budżet jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – dwa odrębne czy jeden spójny dokument?*, Finanse Komunalne 2015, Nr 11
90. Czychlarz K., *Instytucje prawa rzymskiego*, Lwów 1920
91. Ćwik W., *Z badań nad charakterem własności w Płocku z czasów Królestwa Kongresowego*, Notatki płockie 1958, nr 3/1
92. Dąbrowska A., Dąbrowski T., *Sytuacja prawna spółdzielni w Polsce I połowy XXI wieku* [w:] K. Dąbrowski (red.), *Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*, Warszawa 2013
93. Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Berier F., *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2014
94. Damm H., Gerschel K., *Niemiecki Kodeks Cywilny wraz z ustawą wprowadzającą*, Bydgoszcz 1922
95. Daniel P., *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, Nr 10
96. Dawid L., *Wprowadzenie prawa zabudowy w Polsce w kontekście rozwiązań stosowanych w Niemczech*, Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich 2016, nr II/1
97. Dąbkowski P., *Prawo prywatne polskie*, t. II, Lwów 1911
98. Dąbrowiecki Ł., *Miasto jako spółdzielnia*, Architektura & Biznes 2012, Nr 12
99. Dąbrowiecki Ł., *Spółdzielnie mieszkaniowe - upadek czy renesans*, Architektura & Biznes 2013, Nr 3
100. Dec W., *Polski model współpracy kooperacyjnej spółdzielni* [w:] *Alternatywny model rozwoju współpracy kooperacyjnej spółdzielni w Polsce na przykładzie hiszpańskiej Korporacji Spółdzielczej Mondragon*, Kraków 2012

101. Dechnik W., *Trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości*, Rejent 2011, Nr 5
102. Dębiński A., *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2008
103. Dobrzyński W., *Kooperatywy mieszkaniowe. Wskazówki praktyczne*, Warszawa 1921
104. Doliwa A., *Komentarz do ustawy o własności lokali [w:] Prawo mieszkaniowe. Komentarz. Wyd. 5*, Warszawa 2015
105. Doliwa A., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012
106. Dolnicki B. (red.), Tarno J. P. (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012
107. Domański L., *Nowy ustrój hipoteczny w ujęciu porównawczym dla obszaru Kodeksu Napoleona*, Przegląd Notarialny 1947, z. 4
108. Drozd E., Truszkiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1995
109. Drozd E., *Użytkowanie wieczyste w świetle zmienionej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, Rejent 1991, Nr 6
110. Dubowski P., *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych i jej problemy*, Rejent 1993, Nr 3 - 4
111. Dudzik S., Pisuliński J., *Określenie sposobu korzystania z gruntu w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste - konsekwencje dla procesu inwestycyjnego*, Samorząd Terytorialny 2006, nr 5
112. Durzyńska M., *Czego nie może użytkownik wieczysty*, Geodeta Nr 7 z 2015
113. Durzyńska M., *Podział nieruchomości*, Warszawa 2011
114. Dutkiewicz W., *Prawo hipoteczne w Królestwie Polskim*, Warszawa 1850
115. Dybowski T., *Dziela zebrane*, Warszawa 2013
116. Dydenko J. (red.), *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2015
117. Dydenko J., Telega T., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami*, [w:] *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady, Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2016
118. Dziamski Ł., *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2013

119. Dzięczek R., *Użytkowanie wieczyste w obrocie prawnym. Roszczenia o przewłaszczenie. Wzory pozwów sądowych. Przepisy*, Warszawa 2013
120. Etel L. (red.), *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2003
121. Etel L., *Czy warto w Polsce wprowadzać podatek katastralny?*, *Nieruchomości* 2004, Nr 11
122. Etel L., *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998
123. A. Fal, *Prawa (wieczyste) pod ochroną „w razie Niemców”*, *Nieruchomości* 2004, Nr 4
124. Falski J.B., *Zasada równości w polskich konstytucjach (1791-1935)*, *Państwo i Prawo* 1997, nr 1
125. Fel S. (red.), *Spółeczna gospodarka rynkowa w Polsce. Postulat czy rzeczywistość?*, Lublin 2015
126. Felcenloben D., *Uchwała Sądu Najwyższego z 13 marca 2015 r. (III CZP 116/14). Glosa krytyczna*, *Samorząd Terytorialny* 2016, Nr 12
127. Felis P., *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
128. Felis P., *Podatek od nieruchomości w Europie*, *Infos* 2013, Nr 1
129. Filipiak T. A., Mojak J., Nazar M., Niezbecka E., *Zarys prawa cywilnego*, Lublin 2002
130. Filipiak T., *Hipoteka na użytkowaniu wieczystym w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, *Rejent* 1998, Nr 12
131. Firlej K. A., Firlej Ch., *Porównanie systemów opodatkowania nieruchomości w Unii Europejskiej*, *Progress in Economic Sciences* 2014, Nr 1
132. Firlus J.G., Michalak K., *Realizacja inwestycji w zakresie budowy obiektu jądrowego w Polsce – wybrane zagadnienia*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2015, Nr 9
133. Firmhofer A., Szymańczak J., *Sytuacja mieszkaniowa rodzin w Polsce*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz 1992, informacja nr 55
134. Forystek J., *Dochodzenie roszczeń reprivatyzacyjnych w świetle orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego*, *Monitor Prawniczy* 2011, Nr 21
135. Forystek J., *Odpowiedzialność deliktowa za zaniechanie wydania decyzji administracyjnej*, *Palestra* 2017, Nr 5

136. Forystek J., *Problematyka nieruchomości zamiennych w dekrete o gruntach warszawskich*, Rejent 2010, Nr 12
137. Frąckowiak M., *Emfiteuza w prawie rzymskim okresu klasycznego: zagadnienia wstępne*, Interlinie 2011, Nr 3
138. Gabrel K., *Tańszy sposób na własność nieruchomości*, Nieruchomości 2003, nr 12
139. Gadomski P., *Urbanistyczne robota co chceta*, Gazeta Prawna nr 83/84, 29 kwietnia - 3 maja 2016
140. Galiński P., *Taksonomiczna ocena zdolności gmin do finansowania inwestycji*, Finanse Komunalne 2014, Nr 6
141. Garlicki L. (red.), Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, Warszawa 2016
142. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016
143. Gawrylczyk W., *Kilka uwag o przedłużeniu użytkowania wieczystego gruntu*, Rejent 1999, Nr 6-7
144. Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002
145. Gdesz M., *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2012
146. Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny 2014, Nr 4
147. Gehl J., *Miasto dla ludzi*, Kraków 2014
148. Gehl J., *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Kraków 2009
149. Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016
150. Glass J., *Zarys Prawa Hipotecznego w b. Królestwie Polskiem*, Warszawa - Kraków 1921
151. Glumińska J., Zdebel M., *Zdolność kredytowa gminy (rozważania teoretyczne)*, Samorząd Terytorialny 1996, Nr 7/8
152. Głowacka A., *Wybrane zagadnienia dotyczące problematyki czynności prawnych dokonywanych przez osoby prawne Kościoła katolickiego*, Folia Iuridica Wratislaviensis 2014, vol. 3
153. Głuszak M., Marona B., Oleksy P., *Non-fiscal incentives and challenges of property tax reform in Poland*, Świat Nieruchomości 2013, Nr 4

154. Głuszak M., Marona B., *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2015
155. Głuszak M., *Użytkowanie wieczyste w kontekście rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, Świat Nieruchomości 2008, nr 4
156. Gniewek E. (red.), *System Prawa Prywatnego, T. 4*, Warszawa 2007
157. Gniewek E. (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 4*, Warszawa 2012
158. Gniewek E. [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 3*, Warszawa 2003
159. Gniewek E. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016
160. Gniewek E., *Glosa do uchwały SN z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2007, Nr 10
161. Gniewek E., *Katalog praw rzeczowych w przyszłej kodyfikacji prawa cywilnego - refleksje wstępne*, Rejent 1998, nr 4
162. Gniewek E., *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Zakamycze 2001
163. Gniewek E., *O przyszłości użytkowania wieczystego - dyskusji ciąg dalszy*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5
164. Gniewek E., *O przyszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 1999, Nr 2
165. Gniewek E., *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Zakamycze 1999
166. Gniewek E., *Podział gruntu w trybie rozporządzenia użytkowaniem wieczystym*, [w:] *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997
167. Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2000
168. Gniewek E., *Uwagi polemiczne do projektu nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, z. 2
169. Golat R., *Szczególne zasady wywłaszczania nieruchomości zabytkowych*, Nieruchomości 2003, Nr 12
170. Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004
171. Gołaszewski P., *Ustalanie wysokości opłaty symbolicznej za użytkowanie wieczyste gruntów warszawskich*, cz. I i II, Nieruchomości 2008, Nr 1 i 2

172. Gołba Z., *Shłżeбноsci gruntowe, drogowe, osobiste i przesyłu*, Warszawa 2013
173. Gołębska E., *Zintegrowany system katastralny czynnikiem rozwoju rynku nieruchomości*, Świat Nieruchomości 2011, Nr 2
174. Gonet W., *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2012
175. Gonet W., *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011
176. Gorczyca M., *Uwarunkowania zmniejszenia polskiego dysparytetu mieszkaniowego w Polsce*, Rzeczoznawca Majątkowy 2014, Nr 4
177. Goździewicz - Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, Państwo i Prawo 2010, Nr 2
178. Górecki D. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015
179. Górecki J., *Zrzeczenie się nieruchomości (użytkowania wieczystego)*, Rejent 2004, Nr 11
180. Górnicz K., *Nabycie własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów w przypadku podziału przedsiębiorstwa państwowego*, Rejent 1999, Nr 2
181. Górską M., Niemczewski Z., *Wycena dla aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, czyli jak osiągamy różne wyniki*, Nieruchomości 2015, Nr 12
182. Górski M., *Problematyka własności nieruchomości warszawskich w okresie PRL i przemian ustrojowych*, Toruń 2006
183. Grossman T., *Pojęcie inwestycja celu publicznego w dziedzinie łączności*, Państwo i Prawo 2005, z. 9
184. Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski. Tom IV. Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982
185. Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1985
186. Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989
187. Grzybowski S., Skąpski J., Wójcik S., *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 1988
188. Gutowski M. (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2016
189. Guzik R., Micek G., *Zarządzanie i organizacja procesów rewitalizacji* [w:] R. Guzik (red.) *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Kraków 2009
190. Habdas M., *Angielskie prawa lease*, Rzeczoznawca majątkowy 1998, nr 1

191. Habdas M., Fras M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II, Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126 - 352)*, Warszawa 2018
192. Habdas M., Fras M., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, Warszawa 2018
193. Habdas M., *Fundamental premises of land expropriation in Poland* [w:] B. Hoops, E. Marais, H. Mostert, J. Sluysman, L. Verstappen, *Rethinking Expropriation Law I, Public Interest in Expropriation*, Haga 2016
194. Habdas M., Kalus S., *Projekt uwłaszczenia użytkowników wieczystych: Czy nas na to stać?*, *Gazeta Prawna* 2003, nr 239
195. Habdas M., *Nieruchomość a przestrzeń publiczna*, *Nieruchomość* 2011, Nr 3
196. Habdas M., *Nowy czy znowelizowany kodeks cywilny? Rozważania o potrzebie nowej kodyfikacji w kontekście regulacji przedsiębiorstwa jako przedmiotu sui generis oraz wybranych zagadnień prawa rzeczowego* [w:] P. Stec (red.), M. Załucki (red.), *50 lat kodeksu cywilnego. Perspektywy rekodyfikacji*, Warszawa 2015
197. Habdas M., *Problemy restrukturyzacji okręgu przemysłowego na przykładzie Sheffield w Wielkiej Brytanii*, *Nieruchomość* 1998, Nr 1
198. Habdas M., *Publiczna własność – zagadnienia dyskusyjne dotyczące własności nieruchomości*, *Rejent* 2009, Nr 2
199. Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2011
200. Habdas M., *Użytkowanie wieczyste i jego znaczenie na polskim rynku nieruchomości*, *Prawo Spółek* 1999, Nr 4
201. Habdas M., *Wybrane wyzwania związane ze zwrotem wywłaszczonych nieruchomości* [w:] M. Fras, P. Ślęzak (red.), *Prawo prywatne wobec wyzwań współczesności. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Ogiegle*, Warszawa 2017
202. Habdas M., *Zasada prawidłowej gospodarki jako podstawa gospodarowania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, *Nieruchomość* 2012, Nr 1
203. Habdas M., *Zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, *Rejent* 2007, Nr 6
204. Harz M., *Zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego. Wybrane zagadnienia*, *Rejent* 2001, Nr 11
205. Henclewska L., *Rewitalizacja miast - możliwości i zagrożenia na podstawie doświadczeń wschodnich Niemiec*, *Nieruchomości* 2004, Nr 9

206. Hetko A., *Dekret Warszawski. Wybrane aspekty systemowe*, Warszawa 2012
207. Ignatowicz J. (red.), *System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1976
208. Ignatowicz J., *Mienie komunalne - zagadnienia podstawowe* [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego, Nr 1298, Katowice 1992
209. Ignatowicz J., *Nabywanie nieruchomości przez państwo i od państwa w świetle ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego 1988, Nr 29
210. Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012
211. Ignatowicz J., *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda* [w:] J. Błęszyński, J. Rajski, M. Safjan, E. Skowrońska (red.) *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tomasza Dybowskiego*, Studia Iuridica 1994, t. 21
212. Illinicz R., *Normatywny sens pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w Konstytucji RP*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2007, Nr 4
213. Izdebski H., *Własność. Pomiędzy doktryną a dogmatyką prawa*, Czasopismo Prawno - Historyczne, Tom LVI, z. 1, Poznań 2004
214. Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013
215. J. Zięty, *Przesłanki zmiany stawki procentowej opłaty za użytkowanie wieczyste z uwagi na trwałą zmianę sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na jaki została ona przeznaczona*, Finanse komunalne 2005, Nr 9
216. B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007
217. Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006
218. Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012
219. Jakubowski I., *Elementy rzymskiego prawa rzeczowego i obligacyjnego w Zbiorze praw... Andrzeja Zamoyskiego i tak zwanym Kodeksie Stanisława Augusta*, Acta Universitas Lodzensis 1986, Folia iuridica 21
220. Jakubowski I., *Prawo rzymskie w projektach kodyfikacyjnych polskiego oświecenia*, Acta Universitas Lodzensis 1984, Folia iuridica nr 15
221. Jamróży M. (red.), *Spółka osobowa prawa handlowego. Aspekty prawno-podatkowe, optymalizacja podatkowa*, Warszawa 2012
222. Janas J. [w:] *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, R. Guzik (red.), Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009

223. Janas K., Jarczewski W., Wańkowicz W., *Model rewitalizacji miast*, Kraków 2010
224. Janiszewska B., *Zagadnienia prawne w orzecznictwie SN. Kilka uwag o odszkodowaniach za tzw. grunty warszawskie*, Monitor Prawniczy 2012, Nr 11
225. Janowski A., Wiśniewski R., *Gospodarowanie zasobami nieruchomości w warunkach rynkowych : część 1*, Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 2008, z. 7
226. Jarczewski W. (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji - śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Kraków 2009
227. Jarosz D., *Mieszkanie się należy... Studium z peerelowskich praktyk społecznych*, Warszawa 2010
228. Jastrzębski J., *Dyferencyjna metoda ustalania szkody w sprawach reprivatyzacyjnych – krytyczne uwagi na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Przegląd Sądowy 2016, Nr 3
229. Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2016
230. Jaworski J., *Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste oraz pierwokup ustawowy*, Warszawa 2013
231. Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Wyd. 4, Warszawa 2015
232. Jelonek - Jarco B., Józefiak A., *Komentarz do ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz niektórych innych ustaw*, LEX/el. 2008
233. Jenike L., *Stefan Czarniecki [w:] Kalendarz poznański na rok pański 1861*, Poznań 1861
234. Jezierski A., Leszczyńska C., *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa 2010
235. Jezierski A., Petz B., *Historia gospodarcza Polski Ludowej 1945 - 1985*, Warszawa 1988
236. Jeżak J., Wierzchowski M. W., *Wpływ decyzji o warunkach zabudowy na ład przestrzenny polskich miast*, Świat Nieruchomości 2014, Nr 3
237. Jędrzejewska - Szmek D., *Podatek katastralny II Rzeczypospolitej*, Nieruchomości 2004, Nr 11
238. Jędrzejewska-Szmek D., *Aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów – próba demitologizacji problemu*, Nieruchomości 2012, Nr 1

239. Jońska B., *Różnice w sposobie zarządzania nieruchomościami komercyjnymi a nieruchomościami mieszkalnymi*, Nieruchomości 2011, Nr 4
240. Józefowicz K., *Przepisy o hipotekach czyli wykład prawa hipotecznego w Królestwie Polskiem obowiązującego*, Warszawa 1873
241. Józwiak M., Kopczyńska I., *Informacja o stanie mienia komunalnego*, Finanse Komunalne 2004, Nr 2
242. Juja J., Piotrowski S., *Wyzwania i przeszkody rewitalizacji miast*, Samorząd Terytorialny 2009, Nr 11
243. Jurek - Maciak M., *Bezpośrednie i pośrednie sposoby inwestowania na rynku nieruchomości*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości 2007
244. Kaliński J., *Historia gospodarcza Polski Ludowej*, Białystok 2005
245. Kaliński M., *W sprawie strony postępowań administracyjnych dotyczących gruntów warszawskich. Refleksje na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014, Nr 3
246. Kalus S. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012
247. Kalus S., *Pozycja prawna uczestników rynku nieruchomości*, Warszawa 2009
248. Kalus S., *Prawne aspekty określania pionowych granic nieruchomości*, Rzeczoznawca Majątkowy 2011, Nr 72
249. Kalus S., *Rzeczoznawca majątkowy jako doradca nieruchomościowy*, Nieruchomość 1998, Nr 2-3
250. Kałuża D., *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014
251. Kamińska A., Siegień J., *Umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej*, komentarz praktyczny LEX/el.
252. Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej: studium teoretyczne*, Kraków 2006
253. Kamiński M., *Problem definiowania pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych unieważniającej decyzji administracyjnej a koncepcja skutku prawnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2013, Nr 4
254. Karasek I., *Dopuszczalność ustanowienia służebności drogi koniecznej na użytkowaniu wieczystym oraz na rzecz użytkownika wieczystego*, Transformacje Prawa Prywatnego 2000, Nr 1 - 2
255. Karaszewski G., *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu cywilnego*, [w:] *Zarząd majątkiem wspólnym. Komentarz*, Warszawa 2016

256. Kaspryszyn J., *Przedmiot ksiąg wieczystych*, Rejent 1999, Nr 1
257. Kazimierzczak J., *Wpływ rewitalizacji terenów poprzemysłowych na organizację przestrzeni centralnej w Manchesterze, Lyonie i Łodzi*, Łódź 2014
258. Kaźmierczyk - Henzelmann A., *Unieważnienie umowy zawartej w drodze przetargu*, Przegląd Sądowy 2000, Nr 7-8
259. Kaźmierczyk A., *Mankamenty planowania przestrzennego blokujące rozwój inwestycji infrastrukturalnych*, Kwartalnik Prawo Zamówień Publicznych 2008, Nr 4
260. Kaźmierczyk A., Michałowska K., *Ewolucja prawa własności w okresie transformacji gospodarczych przełomu XX i XXI wieku* [w:] T. Kocowski, K. Marak (red.), *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 362, Wrocław 2014
261. Kaźmierczyk A., *Nieruchomość wspólna właścicieli lokali. Problematyka prawno-rzeczowa*, Warszawa 2015
262. Kaźmierczyk A., *Podatek od towarów i usług*, Warszawa 2011
263. Kaźmierczyk A., *Projekt ustawy o przekształceniu współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we współwłasność gruntów. Zagadnienia wybrane*, Nowy Przegląd Notarialny 2016, Nr 4
264. Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. II, Warszawa 2012
265. Kisielewicz A. (red.), J.P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2013
266. Kiziniewicz A., *Efektywne zarządzanie nieruchomościami zabytkowymi*, Nieruchomości 2013, Nr 2
267. Klat - Górską E., *Głosa do wyroku NSA z dnia 25 czerwca 2014 r., I OSK 545/13*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 7 - 8
268. Klat - Górską E., Klat - Wartecka L., *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 18 grudnia 2008 r., III CZP 116/08*, Orzecnictwo Sądów Polskich 2009, z. 10
269. Klat - Górską E., L. Klat - Wartecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015
270. Klat - Górską E., Lipnicki A., *Nabycie pierwotne prawa użytkowania wieczystego a możliwość przekształcenia w prawo własności*, Nowe Zeszyty Samorządowe - Opinie prawne 2012, Nr 3

271. Klat - Górską E., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako płaszczyzna równoważenia interesów* [w:] M. Tabernacka, R. Raszeńska - Skąlecka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010
272. Klat - Górską E., *Prawo gospodarowania nieruchomościami* [w:] M. Miemieć (red.), *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2013
273. Klat - Górską E., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r.*, Nowe Zeszyty Samorządowe - Opinie prawne 2005, Nr 6
274. Klat - Górską E., *Roszczenia o odszkodowania oraz wykup według art. 36 i 37 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] P. Machnikowski (red.), *Odpowiedzialność w prawie cywilnym*, Wrocław 2006
275. Klat - Górską E., *Warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych z gminnego zasobu nieruchomości*, Nowe Zeszyty Samorządowe - Opinie prawne 2005, Nr 2
276. Klat - Górską E., *Wnioski składane w związku z uchwalaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Nowe Zeszyty Samorządowe - Opinie Prawne 2009, Nr 4
277. Klat - Górską E., *Zakres przedmiotowy przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności* [w:] J. Mazurkiewicz (red.), *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013
278. Klat - Górską E., *Zasady kształtowania krajobrazu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, Administracja. Teoria - Dydaktyka-Praktyka 2016, Nr 2
279. Klat - Górską E., *Zwrot nieruchomości wywłaszczonej według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.*, Rejent 1999, Nr 2
280. Klat-Górską E., *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, LEX/el. 2015
281. Knotz M., *Powstanie prawa użytkowania wieczystego w wyniku zasiedzenia*, Monitor Prawniczy 2014, nr 4
282. Knysiak-Molczyk H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015
283. Koczara W., Brzoza - Ostrowska A., *Zasiedzenie prawa użytkowania wieczystego w razie wad „decyzji uwłaszczeniowych”*, Nieruchomości 2011, Nr 7
284. Koczara W., *Ograniczenia sposobu korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego*, Nieruchomości 2009, Nr 10

285. Kodrębski J., *Prawo rzymskie a kodeks Napoleona w Polsce XIX wieku*, Acta Universitas Lodziensis 1988, Folia Iuridica Nr 38
286. Kokot S., *Jakość danych o cenach transakcyjnych na rynku nieruchomości*, Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum 2015, Nr 14
287. Kokot S., *Perspektywa użytkowania wieczystego*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2014, Nr 36, T. 1
288. Kolanowski S., Kolarski A., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998
289. Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, Warszawa 2000
290. Kopeć M., *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, Warszawa 2010
291. Kopff A., *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, Studia Cywilistyczne, t. IX, Kraków 1967
292. Kopff A., *Charakter prawny wieczystego użytkowania*. „Studia Cywilistyczne” 1967
293. Kopyściańska K., M. Kopyściański, *Planowanie wieloletnie w jednostkach samorządu terytorialnego*, Finanse Komunalne 2012, Nr 1 - 2
294. Koranyi K., *Powszechna historia prawa*, Warszawa 1976
295. Korzeniewski W., *O problemie przydatności użytkowej zasobów mieszkaniowych w budynkach z wielkiej płyty zbudowanych przed rokiem 1990*, Przegląd Budowlany, 2011, Nr 10
296. Kotlińska J., Nowak M. J., *Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości a rozwój lokalny*, Studia Regionalne i Lokalne 2010, Nr 4
297. Kotlińska J., Nowak M. J., *Użytkowanie wieczyste - aspekty prawne i finansowe*, Świat Nieruchomości 2010, Nr 3
298. Kotlińska J., *Użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych i możliwości jego przekształcenia w prawo własności w kontekście dochodów budżetowych dużego miasta*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny 2005
299. Kotrański T., Nurek W., *Jak wstrzymać falę konfliktów wywołanych aktualizacją opłat z tytułu użytkowania wieczystego?*, Nieruchomości 2011, Nr 1
300. Kowalczyk E., Rudnicka B., Wycena i ewidencja gruntów [w:] W. Nowak (red.), *Ustawa o rachunkowości w jednostkach finansów publicznych*, C.H. Beck 2014
301. Kowalczyk E., *Zakaz alienacji dóbr kościelnych instytucji dobroczynnych w cesarstwie rzymskim*, Prawo kanoniczne 2012, nr 2 (55)

302. Kowalczyk M., *Rola rzeczowych aktywów trwałych w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminy*, Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia nr 65 (2014), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802
303. Kowalska A., *Nieodwracalne skutki prawne jako negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji określona w art. 156 § 2 k.p.a. w odniesieniu do praw słusznie nabytych*, Przegląd Prawa Publicznego Nr 2012, Nr 7 - 8
304. Kozińska J., *Koncepcja odrębnych od gruntu przedmiotów prawa własności - analiza na tle obecnego stanu prawnego oraz propozycji zmian legislacyjnych* [w:] P. Stec, M. Załucki, *50 lat Kodeksu Cywilnego. Perspektywy rekodyfikacji*, Warszawa 2015
305. Krasoń M., *Rzymski rodowód regulacji dotyczących budowy na cudzym gruncie* [w:] A. Lityński (red.), *Z dziejów prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, nr 1200, Katowice 1991
306. Krassowska M., Łukaszewska A., Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, wyd. III*, Warszawa 2003
307. Kraszewski J. J., *Polska w czasie trzech rozbiorów 1772-1799*, t. I, Poznań 1873
308. Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016
309. Krawczyk M., *Powszechna taksacja nieruchomości - Istota i znaczenie*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 2009, zeszyt 3
310. Krech J., *Cel publiczny jako przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia*, Ius Novum 2009, Nr 4
311. Kremis J., Cisek A., *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Komentarz*, Kraków 1999
312. Kremis J., *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych (zagadnienia dyskusyjne)*, Rejent 1999, Nr 2
313. Krupa - Dąbrowska R., *Cel użytkowania trudny do zmiany*, Rzeczpospolita nr z 11 lutego 2014; źródło: www.rp.pl
314. Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012
315. Krzeszowiak A., *Glosa do uchwały SN z dnia 13 marca 2015 r., III CZP 116/14*, Glosa 2016, Nr 2
316. Kucharska - Stasiak E., *Nieruchomość a rynek*, Warszawa 1999
317. Kucharska - Stasiak E., *Przesłanki ekonomiczne wprowadzenia podatku „ad valorem”*, Nieruchomości 2004, Nr 9
318. Kucharska-Stasiak E., *Uwarunkowania rynku nieruchomości*, Łódź 2000

319. Kucharska-Stasiak E., *Wycena bez wartości - przyczyny i skutki*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol. 20, Nr 2
320. E. Kucharska - Stasiak (red.), *Podstawy funkcjonowania rynku nieruchomości. Ujęcie teoretyczne*, Łódź 2005
321. Kunderewicz C., *Rzymskie prawo prywatne*, Łódź 1982
322. Kupiszewski H., *Prawo rzymskie, a współczesność*, Warszawa 1988
323. Kurowska T., *Upowszechnianie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994
324. Kuryłowicz M., *Historia i współczesność prawa rzymskiego*, Lublin 1984
325. Kuryłowicz M., Wiliński A., *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Zakamycze 2005
326. Kuryłowicz M., *Zasada superficies solo cedit w rozwoju historycznym*, [w:] *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1997
327. Kutrzeba S., *Historia ustroju Polski w zarysie, Tom III (po rozbiorach, część I)*, Lwów 1920
328. Kuźnicki R., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Komentarz do ustawy*, Wrocław 1998
329. Kwartnik-Pruc A., Trembecka A., *Problematyka przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na przykładzie miasta Krakowa*, Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich, Nr II/2/2014
330. Kwaśnicki W., *Ekonomia klasyczna – spojrzenie z innej perspektywy*, Ekonomista 1998, Nr 5-6
331. Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979
332. Laskowska E., *Ekonomiczne aspekty przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Polityki europejskie, finanse i marketing 2014, Nr 12
333. Lesiński B., Rozwadowski W., *Historia prawa*, Warszawa - Poznań 1981
334. Lipiński A., *Kompedium prawa cywilnego. Część ogólna i prawo rzeczowe*, Kraków 2004
335. Lisowski Z., *Kodeks cywilny obowiązujący na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej*, Zbiór ustaw ziem zachodnich, T. X, Poznań 1933
336. Litauer J. J. (red.), *Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1914

337. Litauer J. J., *Własność podzielona w oświeceniu źródeł urzędowych polskich*, Warszawa 1916
338. Litewski W., *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1990
339. Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2005
340. Lityński A., *Z dziejów kodyfikacji prawa cywilnego w Polsce (zagadnienia wybrane)* [w:] R. Mikosz (red.) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000
341. Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269, wyd. III*, Warszawa 2010
342. Łopato J., *PUM a cena gruntów inwestycyjnych - Warszawa 2010 - 2016*, Nieruchomości 2017, Nr 2
343. Łukańko B., Zboralska G., *Zarys niemieckiego prawa cywilnego*, Bielsko - Biała 2004
344. Łukasiewicz J. M. (red.), *Instytucje prawa rzeczowego. Repetytorium*, Warszawa 2016
345. M. Habdas, S. Kalus, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości*, Studia Iuridica Agraria, nr 10
346. Machelski T., *Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych*, Administracja i Prawo 2009, Nr 8
347. Machowska A. (red.), *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2016
348. Maciejewski T., *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2000
349. Maciejowski F., *Zasady prawa rzymskiego pospolitego podług instytucji justyniańskich*, Warszawa 1865, T. II
350. Madej K., *Spółdzielczość mieszkaniowa. Władze PRL wobec niezależnej inicjatywy społecznej*, Warszawa 2003
351. Majcher - Borkowska J., *Wieloletnia dzierżawa nieruchomości gminnej bez przetargu*, Samorząd Terytorialny 2009, Nr 10
352. Majorowicz J., *Uwagi na temat aktualności instytucji użytkowania wieczystego*, Przegląd Sądowy 1999, Nr 9
353. Makarzec P., *Różne modele reprywatyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej na przykładzie Czech, Niemiec i Węgier*, Studia Iuridica Lublinensia 2006, Nr 7
354. Makilla D., *Historia prawa w Polsce*, Warszawa 2008

355. Malinowski A., *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006
356. Małachowski W., *Spoleczna gospodarka rynkowa współczesnych Niemiec*, Warszawa 2011
357. Małysa - Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012
358. Małysa - Sulińska K., Suliński G., *Podmioty uprawnione do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, LEX/el. 2011
359. Manczak I., *Zagospodarowanie zabytkowej kamienicy na potrzeby działalności gastronomicznej*, Świat Nieruchomości 2016, Nr 1
360. Mańko R., *Prawo użytkowania wieczystego jako pozostałość po epoce socjalizmu realnego - ujęcie socjologicznoprawne*, Zeszyty Prawnicze 2017, Nr 17.1
361. Mańko R., *Relikty w kulturze prawnej. Uwagi metodologiczne na tle pozostałości epoki socjalizmu realnego w polskim prawie prywatnym*, Przegląd Prawa i Administracji CII, Wrocław 2015
362. Marcinek K., *Spolecznie odpowiedzialne inwestowanie na rynku nieruchomości* [w:] K. Marcinek (red.), *Inwestycje i nieruchomości - wybrane zagadnienia*, Katowice 2012
363. Markiewicz S., *Uwagi nad własnością podzieloną*, Ekonomista, marzec 1866
364. Markusen A., Gadwa A., *Creative placemaking*, Washington 2010
365. Masierek E., *Nieudane próby tworzenia w Polsce podstaw prawnych dotyczących rewitalizacji*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 1 - 2
366. Masłowski S., *Czy należy się bać podatku katastralnego?*, Nieruchomości 2009, Nr 2
367. Matan A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014
368. Matusik G., *Prawne aspekty wyceny wynagrodzeń w sprawach przesyłowych. Uwagi na tle projektu standardu KSW 4 z 14 grudnia 2013 r.*, Rzeczoznawca Majątkowy 2014, Nr 2
369. Matusik G. [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2018
370. Matusik G., *Instytucje prawne pozwalające na korzystanie z przestrzeni "nad" powierzchnią gruntu* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią "nad" i "pod" gruntem*, XX Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych, Katowice 2011
371. Matusik G., *Prawne możliwości zagospodarowania przestrzeni „nad” gruntem*, Nieruchomość 2011, Nr 4

372. Matusik G., *Własność urzędów przesyłowych a prawa do gruntu*, Warszawa 2013
373. Matusik G., *Zbycie użytkowania wieczystego a obowiązek zapłaty opłaty rocznej w świetle art. 71 ust. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Monitor Prawniczy 2018, Nr 4
374. Maziarz A., *Obrót prawny nieruchomościami*, Warszawa 2011
375. Modzelewska E., *Polityka państwa wobec sektora społecznego w ujęciu historycznym*, Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” 2012, Nr 1
376. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010
377. Musiał P., Frączek R., *Perspektywy prawa użytkowania wieczystego w Polsce*, Świat Nieruchomości 2012, Nr 3
378. Muszalski E., *Kodeksy cywilne obowiązujące na ziemiach centralnej Polski*, Warszawa 1936
379. Muszalski E., *Prawo cywilne obowiązujące w b. Królestwie Kongresowym. Prawo osobowe i rodzinne. Prawo rzeczowe*, Warszawa 1932
380. Muzioł-Węclawowicz A. (red.), *Przykłady rewitalizacji miast*, Kraków 2010
381. Mzyk E., komentarze praktyczne: *Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej - zakres przedmiotowy instytucji, Tryby oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, Przypadki dopuszczalności oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste bez przetargu*, LEX/el. 2014
382. Nadler J., *Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1999, Nr 2
383. Nałęcz T., *Jaka reprivatyzacja, jakie odszkodowania?*, Przegląd 2008, Nr 13
384. Napierała J., *Sytuacja prawna przedsiębiorstwa państwowego po unieważnieniu decyzji nacjonalizacyjnej*, Przegląd Prawa Handlowego 1995, Nr 5
385. Nargiełło J., *Zdolność kredytowa jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, Studia regionalne i lokalne 2006, Nr 3
386. Nazar M., *Własność lokali. Podstawowe zagadnienia cywilnoprawne*, Lublin 1995
387. Needham B., *Jakie wnioski wynikają z użytkowania wieczystego gruntów publicznych w Holandii?* [w:] B. Rogatko (red.), *Reforma prawa użytkowania wieczystego - prawo zabudowy. Kierunki zmian*, Warszawa - Kraków 2009
388. Niewiadomski Z., (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Wyd. 9, Warszawa 2016

389. Niżnik - Dobosz I. (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012
390. Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012
391. Nowak M. J., *Doprecyzowanie celu publicznego w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, Świat Nieruchomości 2013, Nr 2
392. Nowak M. J., *Instytucja „celów publicznych” w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, Nieruchomości 2007, Nr 11
393. Nowak M., *Ustawa o rewitalizacji* [w:] M. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wyd. 1, Warszawa 2016
394. Nowak M.J., Kreja P., *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument polityki przestrzennej w „polskich metropoliach”*, Świat Nieruchomości 2012, Nr 2
395. Nowak M.J., Skotarczak T. (red.), *Rynek nieruchomości gminnych w czasie kryzysu i po kryzysie*, Warszawa 2010
396. Nowakowski T., *Glosa do uchwały SN z dnia 9 grudnia 2016 r., III CZP 57/16*, Rejent 2017, Nr 10
397. Nowakowski Z. K., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980
398. Nowogońska B., *Trwałość techniczna a trwałość moralna obiektów budowlanych*, Czasopismo techniczne: Architektura 2011, z. 14, cz. 2
399. Nurek W., *Czy zmiany wyjdą nam na dobre?*, Nieruchomości 2009, Nr 5
400. Nurek W., *Quasi podatek katastralny - opłata za użytkowanie wieczyste*, Nieruchomości 2005, Nr 4
401. Nykiel-Mateo A., *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009
402. Odoj G., *Między degradacją a rewitalizacją - górnośląskie osiedla robotnicze w obliczu deindustrializacji* [w:] M. Madurowicz (red.) *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, Warszawa 2014
403. Oleszko A., *Pewność obrotu prawnego nieruchomościami a zasada wpisu w księgę wieczystej (część pierwsza)*, Rejent 1998, Nr 6
404. Olszowski W., *O prawnictwie cywilnem, zasady praw rzymskich*, Płock 1824
405. Orłowska I., *Nieruchomości warszawskie - skutki wprowadzenia Dekretu z 26.10.1945 r.*, Nieruchomości 2006, Nr 7

406. Osajda K., *Nacjonalizacja i reprivatyzacja*, Warszawa 2009.
407. Ostrowski Ł., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji. Komentarz*, Wyd. 1, Warszawa 2017
408. Osuchowski W., *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 1988
409. Paczkowski R., *Prawo zabudowy jako grunt*, Poznań 1932
410. Padrak R., *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Finanse Komunalne* 2006, nr 4
411. Padrak R., *Prywatyzacja spółek komunalnych w trybie przetargu publicznego*, *Finanse Komunalne* 2008, Nr 7–8
412. Padrak R., *Sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych po zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, *Rejent* 2005, Nr 5
413. Padrak R., *Sprzedaż nieruchomości samorządowych i skarbu państwa na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Wrocław 2010
414. Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984
415. Pańko W., *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*, Katowice 1978
416. Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 1991, Nr 1-2
417. Pasternak F., *Urzędy i beneficja kościelne. Majątek kościelny*, Warszawa 1970
418. Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008
419. Petz B., *Próby rozwiązania kwestii mieszkaniowej w dwudziestoleciu międzywojennym - podstawowe kierunki działań*, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz 1994, raport nr 55
420. Pęchorzewski D. (red.), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz. Wyd. 3*, Warszawa 2014
421. Pietrewicz E., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2002 r. III CZP 29/02*, *Rejent* 2004, Nr 6
422. Pietrzyk F., *Modyfikacja zasad przekształcania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10.03.2015 r.*, *Rejent* 2016, nr 6
423. Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, Wyd. 8, Warszawa 2015

424. Pietrzykowski K., *Spółdzielcze prawo mieszkaniowe - dawniej i obecnie* [w:] F. Zoll (red.) *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana prof. Bogusławowi Gawlikowi*, Warszawa 2012
425. Piontek E., *Choroba użytkowania wieczystego*, Rzeczpospolita nr 225 z 26 września 1996
426. Pitera J., *Prawny charakter aktu organu gminy o bezprzetargowym zbyciu nieruchomości gminnej*, Samorząd Terytorialny 2005, Nr 10
427. Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. 3. Okres międzywojenny*, Kraków 2001
428. Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. I: X - XVIII w.*, Kraków 2002
429. Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. II. Polska pod zaborami*, Kraków 1998
430. Podleś P., *Głos w dyskusji nad przyszłością użytkowania wieczystego*, Przegląd Sądowy 2005, Nr 10
431. Podleś P., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Warszawa 2007
432. Polszakiewicz - Zabrzaska I., *Oplaty za użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd*, Zielona Góra 1999
433. Poniatowicz M., *Kierunki zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Finanse Komunalne 2015, Nr 11
434. Popowska B., *Prawne problemy prywatyzacji*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1998, z. 2
435. Poteraj M., Waluśkiewicz O., *Kapitalizacja odsetek – skutki podatkowe u pożyczkobiorcy*, Przegląd Podatkowy 2010, Nr 10
436. *Projekt prawa rzeczowego*, Warszawa 1937
437. Przybyła H., *Adam Smith - prekursor etyki gospodarczej*, Studia Ekonomiczne / Akademia Ekonomiczna w Katowicach 2005, Nr 35
438. Przybysz P. M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XI*, Warszawa 2014
439. Przysiężnik A., *Temporalizacja użytkowania wieczystego*, Monitor Prawniczy 2004, Nr 7
440. Pyrzyńska A., *Rozwiązanie umowy użytkownika wieczystego*, Rejent 1998, Nr 10

441. M. Pytlewska - Smółka, *Usuwanie skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych - próba analizy*, Nowy Przegląd Notarialny 2017, Nr 3
442. Radwański Z. (red.), *Zielona Księga. Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006
443. Radwański Z., *Czy klauzula generalna społeczno - gospodarczego przeznaczenia prawa powinna określać treść prawa własności* [w:] *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005
444. Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2015
445. Radwański Z., *Uwagi o wykładni prawa cywilnego*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, rok LXXI - zeszyt 1 - 2009
446. Radwański Z., Wąsicki J., *Wprowadzenie pruskiego prawa krajowego na ziemiach polskich*, Czasopismo prawno - historyczne, 1954, Tom VI, 1
447. Rapała A., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w praktyce notarialnej*, ABC LEX/el
448. Rogala E., *VAT od użytkowania wieczystego gruntów*, Warszawa 2010
449. Rogala E., *VAT w zakresie gospodarowania nieruchomościami publicznymi*, Wrocław 2010
450. Rojewski M., *Prawo użytkowania wieczystego w okresie Polski Ludowej*, Warszawa 2012
451. Rudnicki G., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Wyd. X*, Warszawa 2011
452. Rudnicki S. (red.), *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1999
453. Rudnicki S., *Charakter prawny użytkowania wieczystego*, Nowe Prawo 1970, nr 12
454. Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996
455. Rudnicki S., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, Rejent 1994, Nr 1
456. Rudnicki S., *Uwłaszczenie osób fizycznych na podstawie ustawy z 4.9.1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1997, Nr 11
457. Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2012

458. Rusiński W., *Osady tzw. „Olędrow” w dawnym województwie poznańskim*. Kraków: Polska Akademia Umiejętności, 1947
459. Ruszkiewicz B., *Ochrona nieruchomości zabytkowych jako przykład ingerencji Państwa w sferę prawa własności*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXI, 2009
460. Rykiel Z., *Przemiany struktury społeczno - przestrzennej miasta polskiego a świadomość terytorialna jego mieszkańców*, Wrocław 1999
461. Rymowicz Z., Świącicki W., *Prawo cywilne ziem wschodnich, Tom X cz. I Zводу praw rosyjskich*, t. I, Warszawa 1933
462. Salamon M., Muzioł - Węclawowicz A., *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2015
463. Sanakiewicz Ł., *Zmiana treści prawa użytkowania wieczystego w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości*, Rejent 2010, nr 11
464. Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2009
465. Siegień J., *Przetarg na sprzedaż albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego*, ABC nr 68424, LEX/el.
466. Skalski K., *Rewitalizacja we Francji, zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, Kraków 2009
467. Skibiński A., *Aktualizacja opłaty za użytkowanie wieczyste - próba oceny mieszanego trybu weryfikacji*, Casus 2003, Nr 1
468. Skoczylas W., Świderek I., *Nadwyżka operacyjna w ocenie zachowania równowagi finansów jednostki samorządu terytorialnego w czasie kryzysu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2011, Nr 48
469. Skorczyńska E., *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy dla innych inwestycji*, Samorząd Terytorialny 2004, Nr 7 - 8
470. Skrenty Ż., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako rodzaj prywatyzacji i sposób realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Studia Lubuskie 2010, T. VI
471. Skrenty Ż., *Wywłaszczenie jako ostateczny instrument pozyskania nieruchomości dla realizacji celów publicznych*, Studia Lubuskie 2012, T. VIII
472. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013
473. Skwarło R., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2008
474. Słodczyk J., *Geneza i rozwój osiedli blokowych* [w:] I. Jażdżewska (red.), *Osiedla blokowe w strukturze przestrzennej miast*, Łódź 2010

475. Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014
476. Smoczyński T., *Ochrona prawa wieczystego użytkowania*, Palestra 1971, Nr 3
477. Smoczyński T., *Użytkowanie terenów państwowych w miastach i osiedlach*, Palestra 1971, z. 2
478. Sobierajewicz P., *Kształtowanie zabudowy miejskiej o zwiększonej efektywności ekologicznej i energetycznej*, Zielona Góra 2013
479. Sobolewski M., Firmhofer A. [w:] *Przegląd rozwiązań prywatyzacyjnych (praca zbiorowa)*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz 1992, Informacja nr 73
480. Sobolewski P., *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2011, Nr 1
481. Sohm R., *Instytucje, historia i system rzymskiego prawa prywatnego. Część druga. Prawo rzeczowe i zobowiązania*, Warszawa 1925
482. Sokołowski T., *Prawo rzeczowe dla ekonomistów*, Poznań 2000
483. Sondel J., *O roli prawa rzymskiego w dawnej Polsce*, Acta Universitas Lodziensis 1986, Folia Iuridica nr 21
484. Sondel J., *Ze studiów nad prawem rzymskim w Polsce w okresie Oświecenia*, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, z. 124
485. Sójka-Zielińska K., *Wielkie kodyfikacje cywilne XIX wieku*, Warszawa 1973
486. Stańko M., Jagoda J., Łobos-Kotowska D., *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008
487. Stawecki M., *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wywłaszczenia nieruchomości*, Annales. Etyka w życiu gospodarczym 2012, vol. 15
488. Stawicka E., *Cywilnoprawna odpowiedzialność władzy publicznej za szkody wynikłe ze stosowania dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy*, Palestra 2006, Nr 11 - 12
489. Stawicki R., *Problematyka reprivatyzacji w świetle projektów ustaw w latach 1989-2016*, Opracowania Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Senatu RP, opracowanie nr OT- 464
490. Stec M., *Omówienie do wyroku TK z dnia 10 marca 2015 r., K 29/13*, Orzecznictwo w sprawach samorządowych 2015, nr 4
491. Stefczyk F., *Początki i ogólne warunki rozwoju spółdzielczości w Polsce* [w:] R. Okraska (red.), *Oszczędność, praca, solidarność. Wybór pism*, Warszawa 2016

492. Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998
493. Strzelczyk R., *O kontrowersjach wokół losu prawnego odrębnej własności lokali po upływie terminu, na który ustanowione zostało użytkowanie wieczyste gruntu związane z tą własnością*, Rejent 2015, Nr 6
494. Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2014
495. Strzelczyk R., *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, Warszawa 2013
496. Strzelczyk R., Turlej A., *Własność lokali, Komentarz*, Warszawa 2007
497. Sulczewski W., *Oplata roczna z tytułu trwałego zarządu a oplata roczna z tytułu użytkowania wieczystego. Wnioski z analizy porównawczej*, Studia Prawno - Ekonomiczne 2014, t. XCII
498. Suszyńska K., *Doświadczenia społecznego budownictwa mieszkaniowego w Szwecji i możliwości ich wykorzystania w polskiej praktyce*, Poznań 2014
499. Swianiewicz P., Łukomska J., *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, Finanse Komunalne 2010, Nr 5
500. Sylwestrzak A., *Uwagi o projektowanej regulacji prawa zabudowy*, Przegląd Sądowy, maj 2013
501. Szabat A., Dąbrowski J., Parzych P., Szabat A., *Problematyka przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości 2011, vol. 19 nr 4
502. Szalewska M., *Wywłaszczanie nieruchomości*, Toruń 2005
503. Szczepański K., *Dochody z majątku samorządów*, Warszawa 1999
504. Szczepiński W., *Jak powstaje prawo użytkowania wieczystego - z mocy prawa czy na podstawie decyzji?*, Monitor Prawniczy 1993, Nr 1
505. Szczurek Z., *Prawo cywilne dla studentów administracji*, Kraków 2003
506. Szer S., *Ciężary realne według polskiego prawa rzeczowego*, Państwo i Prawo, 1947, zeszyt nr 9
507. Szer S., *Nowe prawo rzeczowe*, Demokratyczny Przegląd Prawniczy 1946, Nr 9-10
508. Szer S., *Prawo hipoteczne. Obowiązujące w Województwach Centralnych i Wschodnich*, Warszawa 1937
509. Szer S., *Użytkowanie gruntów państwowych*, Warszawa 1962
510. Szer S., *Użytkowanie wieczyste*, Państwo i Prawo 1964

511. Szonert J., *Własność czasowa*, Palestra 1959, z. 1
512. Szpringer F., *13 pięter*, Wołowiec 2015
513. Szpunar A., *Uwagi o hipotece na użytkowaniu wieczystym*, Rejent 1996, Nr 12
514. Szytyk R., *Zrzeczenie się własności nieruchomości*, Rejent 1999, Nr 2
515. Szwajdler W., *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013
516. Szymczak I., *Odwolanie przez gminę darowizny przekazanej na cel publiczny*, Finanse Komunalne 2006, Nr 5
517. Szymczak I., *Sytuacja wierzyciela hipotecznego po wygaśnięciu użytkowania wieczystego*, Finanse Komunalne 2007, Nr 1 - 2
518. Szymczak I., *Użytkowanie wieczyste a prawo zabudowy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 2014, nr 36, T.1 Metody ilościowe w ekonomii
519. Szyperska U., *Na chory rozum*, Polityka nr z 14 grudnia 2010
520. Szyperska U., *Strzyżenie wieczyste*, Polityka nr z 23 stycznia 2013
521. Szyperska U., *Wieczysty dopust*, Polityka nr z 15 lutego 2010
522. Śladkowska A., *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, Samorząd Terytorialny 2008, Nr 1 - 2
523. Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 r., Opracowanie wykonane dla Departamentu Polityki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju*, Warszawa 2015
524. Śliwa M., *Demokracja ludowa/demokracja socjalistyczna z perspektywy współczesności*, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 2013, Nr IX
525. Śmietana K., *Nieruchomość jako instrument inwestycyjny. Cz. I*, Nr 3 - 4, s. 93 - 94; *Nieruchomość* 2012, Nr 4
526. Świto L., *Akty zarządu dobrami kościelnymi*, Prawo Kanoniczne 2015, Nr 3
527. Tańska - Hus B., *Dzierżawa rolnicza w Polsce na przestrzeni wieków*, Wrocław 2009
528. Taubenschlag R., Kozubski W., *Historja i instytucje rzymskiego prawa prywatnego*, Warszawa - Kraków 1938

529. Taubenschlag R., *Rzymskie prawo prywatne na tle praw antycznych*, Warszawa 1955
530. Till E., *Wykład prawa rzeczowego austriackiego*, Lwów 1892
531. Toeplitz T., *Znaczenie spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego* [w:] B. Błesznowski (red.), *Kooperatyzm, spółdzielczość, demokracja, wybór pism*, Warszawa 2014
532. Tomaszewski K., *Prywatyzacja realizacji celów publicznych określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Poznań 2012
533. Trembecka A., *Analiza skutków zmiany sposobu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich 2016, Nr II/1
534. Trembecka A., *Dodatkowe opłaty roczne jako konsekwencja niezagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste*, Świat Nieruchomości 2016, Nr 1
535. Trojanek M., *Gospodarowanie nieruchomościami w gminach w aspekcie ich dochodowości*, Poznań 2015
536. Truszkiewicz Z., *Posiadanie w zakresie prawa użytkowania wieczystego* [w:] S. Prutis (red.), *Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu*, Studia Iuridica Agraria, Tom V, Białystok 2005
537. Trzaskowski R., *Reprywatyzacja w orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego* [w:] M. Pilich (red.) *Reprywatyzacja w orzecznictwie sądów*. Materiały z konferencji naukowej Warszawa, Sąd Najwyższy, 26 lutego 2016 r., Studia i Analizy Sądu Najwyższego, Tom III, Warszawa 2016
538. Trziński M., *Uwagi o ochronie zabytków na marginesie wyroku Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 1 grudnia 2014 r. (sygn. akt II K 348/14)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, Nr 3
539. Turłukowski J., *Kodyfikacja prawa cywilnego na Ukrainie*, Państwo i Prawo 2008, nr 12
540. Twardoch A., *Innowacje z miasta IBA*, Architektura - Murator 2016, Nr 2
541. Twardoch A., *Oddolne budownictwo mieszkaniowe: Potencjał i perspektywy*, Warszawa 2017
542. Uliasz M., *Czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu. Cz. I*, Monitor Prawniczy 2002, Nr 18
543. Urban S., *Obiekty energetyki jądrowej*, Prawo i Środowisko 2012, Nr 1
544. Uruszcak W., *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 2015
545. Wancke P., *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Warszawa 2007

546. Warciński M., *O projekcie usunięcia użytkowania wieczystego ex lege z systemu prawa rzeczowego*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2011, Nr 1
547. Warciński M., *Slużebności gruntowe według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2013
548. Warciński M., *Zasiedzenie własności gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste (na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego)*, Monitor Prawniczy 2014, Nr 19
549. Wasilkowski J., *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957
550. Wasilkowski J., *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*, Warszawa 1969
551. Wasilkowski J., *Własność czasowa de lege lata i de lege ferenda*, Nowe Prawo 1957, nr 6
552. Wasilkowski J., *Własność według prawa rzeczowego. Charakterystyka ogólna*, Przegląd Notarialny 1947, z. 1
553. Wasilkowski J., *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963
554. Wendelski R., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 13 marca 2015 roku, III CZP 116/14*, Krakowski Przegląd Notarialny 2016, Nr 2
555. Werner W.A., *Mankamenty rynku rzeczoznawców majątkowych*, Nieruchomości 2014, Nr 4
556. Węglowski M., *Uwarunkowania prawne rewitalizacji miast* [w:] W. Rydzik (red.), *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją. Tom 6*, Kraków 2009
557. Węgrzyn G., *Bonifikaty od opłat z tytułu użytkowania wieczystego*, LEX/el. 2014
558. Węgrzyn G., *Dodatkowa opłata roczna - podmiot zobowiązany, przesłanka niedotrzymania terminu zagospodarowania gruntu*, komentarz praktyczny LEX/el. 2014
559. Węgrzyn G., *Glosa do wyroku SN z dnia 6 listopada 2009 r., I CSK 109/09*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 3
560. Węgrzyn G., *Obciążenie użytkownika wieczystego opłatą dodatkową z tytułu niezagospodarowania nieruchomości w terminie*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2015, Nr 3
561. Węgrzynowski Ł., *Ustanowienie użytkowania wieczystego w następstwie stwierdzenia nieważności decyzji z art. 7 dekretu warszawskiego*, Monitor Prawniczy 2017, Nr 5
562. Wieniediktow A. W., *Państwowa własność socjalistyczna*, Warszawa 1952
563. Wierzbica A. M., *Miasto na prawach powiatu - zagadnienia ustrojowe*, Oficyna 2006

564. Wierzbowski A., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2008
565. Wierzbowski A., *O przydatności użytkowania wieczystego* [w:] *Honeste Vivere... Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, Toruń 2001
566. Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016
567. Wierzbowski M., Hauser R. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. 4, Warszawa 2017
568. Wierzycka Ł., *Wieczysty ból*, *Nieruchomości* 2002, Nr 3
569. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, Warszawa 2008
570. Winiarz J., *Ćwierć wieku użytkowania wieczystego* [w:] M. Szewczuk (red.), *Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego*, Lublin 1988
571. Winiarz J., *Kodeks cywilny z komentarzem*, Wyd. 2, Tom I, Warszawa 1989
572. Winiarz J., *Prawo wieczystego użytkowania*, Warszawa 1970
573. Winiarz J., *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967
574. Wiśniewska - Józwiak D., *Dzierżawa wieczysta i emfiteuza w polskim prawie przedrozbiorowym*, *Przegląd nauk historycznych* 2014, r. XIII, nr 2
575. Wiśniewski M., *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej w ocenie zdolności kredytowej gmin w Polsce*, referat na seminarium naukowym Instytutu Ekonomicznego Narodowego Banku Polskiego, Warszawa, 12 kwietnia 2011 r.
576. Witczak H., *Charakter prawny wieczystego użytkowania*, *Przegląd Sądowy* 2001, Nr 11-12
577. Witczak H., *Ewolucja form prawnych korzystania z gruntów państwowych do czasu wprowadzenia użytkowania wieczystego* [w:] *Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Kazimierza Kruczałaka*, *Gdańskie Studia Prawnicze*, Tom V, 1999
578. Witczak H., *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego*, Warszawa 2005
579. Wolak G., *Charakter prawny posiadania w zakresie użytkowania wieczystego*, *Monitor Prawniczy* 2011, Nr 15
580. Wolanin M., *Powszechna taksacja nieruchomości - zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, *Nieruchomości* 2005, Nr 10
581. Wolanin M., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, cz. I*, *Nieruchomości* 2005, Nr 11

582. Wolanin M., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, cz. II*, Nieruchomości 2005, Nr 12
583. Wolanin M., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po 9.10.2011 r., cz. I – podmioty uprawnione*, Nieruchomości 2012, Nr 3
584. Wolanin M., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po 9.10.2011 r., cz. II – osoby fizyczne uprawnione do uzyskania prawa własności nieruchomości w drodze przekształcenia*, Nieruchomości 2012, Nr 4
585. Wolanin M., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po 9.10.2011 r., cz. IV*, Nieruchomości 2012, Nr 6
586. Wolanin M., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności po 9.10.2011 r., cz. III – osoby fizyczne uprawnione do uzyskania prawa własności nieruchomości w drodze przekształcenia przysługującego do niej prawa użytkowania wieczystego*, Nieruchomości 2012, Nr 5
587. Wolanin M., *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1999, Nr 8
588. Wolanin M., *Przetarg na nieruchomości stanowiące własność publiczną, cz. II*, Nieruchomości 2004, Nr 10
589. Wolanin M., *Zbywanie nieruchomości stanowiących własność publiczną w drodze rokowań*, Nieruchomości 2004, Nr 12
590. Wołodkiewicz W., *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009
591. Wołowski J. K., *Kurs kodexu cywilnego. Tom II*, Warszawa 1868
592. Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011
593. Woźniak C., *Perspektywy prawa użytkowania wieczystego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, Nr 11
594. Woźniak C., *Użytkowanie wieczyste*, C.H. Beck, 2006
595. Wójcik S. (red.), Gawlik Z., Pełczyński P., *Podstawy prawa cywilnego. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2001
596. Wróblewski S., *Posiadanie na tle prawa rzymskiego*, Kraków 1899
597. Wróblewski S., *Powszechny austriacki kodeks cywilny*, Lwów 1918
598. Wróblewski S., *Zarys wykładu prawa rzymskiego. Prawo rzeczowe*, Kraków 1919

599. Wszolek M., *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego we własności przez osoby prawne*, *Przegląd Prawa Handlowego* 2013, Nr 5
600. Wyszomirski Ł., *O wymogu uzyskania zgody na nabycie nieruchomości w drodze przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przez osoby prawne - polemika*, *Przegląd Prawa Handlowego*, czerwiec 2014
601. Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej*, *Samorząd Terytorialny* 1996, Nr 3
602. Zacharko L., *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny* 1994, Nr 10
603. Zając W., *Glosa do wyroku TK z dnia 11 stycznia 2000, K 7/99*, *Przegląd Sejmowy* 2000, Nr 4
604. Zalasńska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010
605. Zalasńska K., Ziedler K., *Wykład prawa ochrony zabytków*, Gdańsk 2015
606. Załączna M., *Prawo użytkowania wieczystego w kontekście sporów o aktualizację opłaty rocznej*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego* 2014, Nr 36, T. 1
607. Załęski S., *Jezuici w Polsce porzeczowej 1773-1905*, t. V, Kraków 1906
608. Zaradkiewicz K. [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1 - 86*, Warszawa 2016
609. Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013
610. Zaradkiewicz K., *Kodyfikacja prawa cywilnego na Litwie, Łotwie i Estonii. Trzy drogi powrotu do tradycji zachodu*, *Przegląd Legislacyjny* 2003, nr 4
611. Zaradkiewicz K., *Od tradycji ABGB do Acquis communautaire. Przemiany prawa cywilnego na Węgrzech i w Słowenii*, *Przegląd Legislacyjny* 2005, nr 1
612. Zaradkiewicz K., *Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy (Materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego)*, *Przegląd Legislacyjny* 2006, nr 2
613. Zaradkiewicz K., *Prawo zabudowy jako instytucja służąca zagospodarowaniu przestrzeni w ramach nieruchomości gruntowej (Podstawowe założenia projektowanych rozwiązań)* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią „nad” i „pod” gruntem*, XX Krajowa Konferencja Rzecznawców Majątkowych, Katowice 2011

614. Zaradkiewicz K., *Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności*, Monitor Prawniczy 1999, Nr 1
615. Zarzycka A., *Próby zmian prawa rzeczowego Kodeksu Napoleona w Królestwie Polskim w latach 1815-1818*, Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa 2008, T. 2
616. Zeidler K., *Zabytek jako szczególny przedmiot obrotu handlowego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2009, Nr 2
617. Zembrzuski T., *Zagadnienia prawne w orzecznictwie SN. Droga sądowa w sprawie o ustalenie wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste*, Monitor Prawniczy 2011, Nr 23
618. Zielen S., *Obrót nieruchomościami a podatki dochodowe i VAT. Problemy praktyczne*, Wrocław 2013
619. Zieliński A., *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, Przegląd Prawa Rolnego 2011, Nr 2
620. Zielonacki J., *Pandekta, czyli wykład prawa prywatnego rzymskiego, o ile ono jest podstawą prawodawstw nowszych*, Kraków 1870
621. Zięty J.J., *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 4
622. Znamierowski C., *Kilka uwag o prawie zabudowy*, Poznań 1933
623. Zoll F., *O prawie na rzeczy własnej (ius in re propria) ze stanowiska prawa rzymskiego* [w:] *Rozprawy i sprawozdania z posiedzeń Wydziału Historyczno - Filozoficznego Akademii Umiejętności*, Tom XIII, Kraków 1881
624. Zoll F., *Pandekta, czyli nauka rzymskiego prawa prywatnego. Tom II. Prawo rzeczowe*, Kraków 1913
625. Zoll F., *Prawo cywilne w zarysie. Tom II. Prawo rzeczowe*, Kraków 1947
626. Zoll F., *Zagadnienia kodyfikacyjne z zakresu prawa rzeczowego. Istota i rodzaje praw rzeczowych i system norm, do nich się odnoszących*, Przegląd Notarialny 1936, Nr 9
627. Zrałek J., Kurowski W., *Kilka uwag o służebności przesyłu (część I)*, Świat Nieruchomości 2011, Nr 2
628. Żróbek R., Żróbek S., Żróbek - Różańska A., Żróbek - Sokolnik A., Dynowski P., *Podstawy i procedury gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości*, Olsztyn 2014
629. Żołnierczuk M., *Zarys prawa rzymskiego*, Lublin 1992

630. Żróbek R., Hłasko M., *Niektóre problemy dzierżaw wieloletnich za granicą w odniesieniu do wieczystego użytkowania gruntów w Polsce*, Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum 2003, z. 1 - 2
631. Żurawska E., *Niechciane zabytki - ochrona własności a dziedzictwo narodowe*, Nieruchomość i Prawo 2012, Nr 1
632. Żyżyński J., *Niedocenione skutki prywatyzacji*, Master of Business Administration 2010, Nr 6

Inne

1. *Projekt ustawy o przekształceniu udziałów...*; Pismo Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 9 listopada 2016 r., znak: DGN.1.0210. 008.2016.EL, źródło: <http://legislacja.rcl.gov.pl>
2. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych (nr 68) z dn. 23 czerwca 2015 r., str. 14, źródło: <http://sejm.gov.pl>
3. Stenogram z posiedzenia komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowych projektów ustaw: *o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, o zmianie ustawy prawo atomowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (nr 3), Biuletyn, Biuro Komisji Sejmowych, Nr 4975/VI kad. 19.04.2011 r., s. 26, 32, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgsknr6/NPA-3>
4. *Analiza możliwości wprowadzenia instrumentów prawnych zapobiegających problemowi powstawania pustostanów*, pkt 5.3, materiały z projektu „Opracowanie modelu prowadzenia rewitalizacji obszarów miejskich na wybranym obszarze w Mieście Łodzi”, źródło: <http://centrumwiedzy.org/>
5. uchwała Rady Miasta Bielska - Białej Nr XXXII/791/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiącej własność Gminy Bielsko – Biala, położonej w Bielsku – Białej przy ul. Zdrojowej 6 Obręb Bielsko Górne Przedmieście, z jednoczesną sprzedażą usytuowanego na w/w nieruchomości budynku – w drodze przetargu, projekt: http://web2.um.bielsko.pl/projektyrm/uchwaly_2013/druk_809.pdf
6. Pismo Urzędu Miasta w Bielsku - Białej z 30 czerwca 2017, znak: MGR.680.286.2017.ZW
7. uchwała nr XXXII/661/2016 Rady Miasta Kielce z dnia 20 października 2016 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości zabudowanej położonej w Kielcach przy ulicy

- Ogrodowej 3 i przyznania prawa pierwszeństwa*, źródło: http://www.bip.kielce.pl/cliparts/uchwaly_kad_7/2016/2016_0661.pdf
8. *Wywiad z dr K. Zaradkiewiczem*, pkt. 3, źródło: Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, http://www.fundacja1.home.pl/konferencja/zaradkiewicz_wywiad.pdf
 9. *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, s. 9. Dokument opracowany w wyniku rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020. Wskazano w niej potrzebę opracowania programu, określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego i jego rozwoju w najbliższych latach. Źródło: <http://mib.bip.gov.pl/budownictwo/programy.html>
 10. O. Lewandowska, *Podział nieruchomości tylko przez właściciela?*, źródło: <http://www.codozasady.pl/>
 11. *Zabytki zaniedbane i zniszczone. Jak uchronić nasze dziedzictwo?*, źródło: <http://www.polskieradio.pl/7/3040/Artykul/1137275,Zabytki-zaniedbane-i-zniszczone-Jak-uchronic-nasze-dziedzictwo>
 12. M. Stawiarczyk, M. Jung, *Przestrzeń powietrzna na sprzedaż, czyli jak to się robi w USA*, Rzeczpospolita z dn. 25.05.2009, źródło: <http://www.rp.pl/arttykul/310546-Przestrzen-powietrzna-na-sprzedaz--czyli-jak-to-sie-robi-w-USA.html>
 13. B. Taylor, P. Tolensky, *Air Space Parcels*, materiał Clark Wilson LLP, prezentacja PPT z 25 lutego 2009, s. 13, źródło: https://www.abcls.ca/wp.../BCLS_Air_Space_2009-02-25.ppt
 14. D. M. Van Atta, *Lollipops, layer cakes and flying freeholds, reciprocal easements, restrictive covenants, air space developments in commercial/office/mixed use developments*, s. 9, źródło: https://c.ymcdn.com/sites/acrel.site-ym.com/resource/collection/BCFF5B28-74F4-49B5-AA45-2D728FF6E3E1/Van_Atta,Lollipops_-_Reciprocal_easements,_restrictive_covenants_in_comml_mixed-use.pdf
 15. *Drugi powszechny spis ludności z dn. 9 grudnia 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność*, Główny Urząd Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Statystyka Polski, Seria C, Zeszyt 94a, Warszawa 1938
 16. K. Pilawski, *To była inna Polska*, źródło: <https://www.tygodnikprzeglad.pl/byla-inna-polska/>
 17. „*Użytkowanie wieczyste – co dalej z reliktem PRL-u?*”, V Property Forum 2015, Warszawa 28 - 29 września 2015

18. Michniak T., *Wielka płyta to największy zasób mieszkań na rynku wtórnym*, źródło: <http://otodom.pl/wiadomosci/rynek-nieruchomosci/wielka-plyta-to-najwiekszy-zasob-mieszkan-na-ryнку-wtornym-id3319.html> z 26 czerwca 2014
19. Wielgo M., *Układ gminy i dewelopera, użytkowanie wieczyste*, Gazeta Wyborcza, nr z 11 marca 2015, źródło: www.wyborcza.biz
20. Zaborowski T., *Polskie instrumenty rewitalizacji miast w świetle niemieckiego szczególnego prawa urbanistycznego*, IV Kongres Rewitalizacji Miast, Wałbrzych, 19-21.09.2016, źródło: obserwatorium.miasta.pl
21. Zawadzki E., *Rola środków publicznych w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego w Niemczech*, Raport nr 104, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kwiecień 1997, źródło: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_97/r-104.pdf

Zestawienie orzecznictwa

1. Uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1964, III CO 12/64, Legalis nr 12084
2. Uchwała Sądu Najwyższego z 22 października 1968 r., III CZP 98/68, OSN 1969, Nr 11, poz. 108
3. Wyrok Sądu Najwyższego z 17 stycznia 1969 r., III CRN 360/68, OSN 1969, Nr 12, poz. 222
4. Uchwała Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1969, III CZP 85/69, LEX nr 1065
5. Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 16 stycznia 1970, III CZP 101/69, Legalis nr 14289
6. Uchwała Sądu Najwyższego z 19 stycznia 1971, III CZP 86/70, Legalis nr 15122
7. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 1971, III CRN 8/71, LEX nr 1274
8. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z 11 grudnia 1975, III CZP 63/75, LEX nr 2001
9. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z 29 kwietnia 1985, III AZP 11/84, LEX nr 9489
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 września 1993 r., SA/Po 3224/92, OSP 1995, z. 5, poz. 121
11. Uchwała Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 1994, III CZP 96/94, LEX nr 4108
12. Uchwała Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 1995 r., III AZP 5/95, LEX 9449
13. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 1995, VI SA 9/95, ONSA 1996, nr 1, poz. 7
14. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, LEX 25522
15. Uchwała 7 sędziów NSA Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 16 grudnia 1996 r., OPS 7/96, LEX 29267
16. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 lutego 1997 r., SA/Gd 2823/95, LEX nr 293004
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 1999 r., IV SA 135/98, LEX nr 47376
18. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000, K 7/99, Dz.U. Nr 3 poz. 45
19. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000/2/60

20. Uchwała 7 sędziów NSA Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 20 marca 2000 r., OPS 14/99, LEX 40345
21. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000, K 8/98, www.ipo.trybunal.gov.pl
22. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2000 r., OPK 11/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 60
23. Wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2002 r., IV CKN 661/00, Legalis nr 55425
24. Uchwała Sądu Najwyższego z 21 maja 2002, III CZP 29/02, LEX nr 53268
25. Wyrok Sądu Najwyższego z 21 listopada 2002, III CKN 1411/00, LEX nr 1165874
26. Wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2003, V CKN 1604/00, LEX nr 77072
27. Wyrok Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2003, II CKN 1155/00, LEX nr 80583
28. Uchwała Sądu Najwyższego z 13 lutego 2003, III CZP 93/02, LEX nr 74705
29. Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 lutego 2003, V CK 278/02, LEX nr 77085
30. Wyrok Sądu Najwyższego z 14 marca 2003, V CKN 1800/00, LEX nr 79755
31. Wyrok Sądu Najwyższego z 30 maja 2003 r. III CKN 1409/00, LEX nr 146438
32. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 2005, K 9/04, LEX 149926
33. Wyrok Sądu Najwyższego z 15 września 2005, II CK 59/05, Legalis 157543;
34. Uchwała Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 24
35. Wyrok Sądu Rejonowego w Kielcach z 28 kwietnia 2006, VII C 10/06, niepubl.
36. Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 listopada 2006, I CSK 293/06, LEX nr 259733
37. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 7 sędziów NSA z 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06, LEX nr 221560
38. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2007 r., V CSK 44/07, LEX 447467
39. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2007 r., I CSK 133/07, LEX nr 508822
40. Wyrok Sądu Najwyższego z 5 lipca 2007, II CSK 110/07, LEX nr 398329
41. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2007 r., III CZP 73/07, LEX 289961
42. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2007 r., III CSK 183/07, Przegląd Sądowy 2008, nr 11-12, s. 194
43. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2007 r., P 37/06, LEX 322829
44. Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2008 r., V CSK 383/07, LEX nr 394753
45. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2008 r., I OSK 654/07, LEX nr 506612

46. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2008, SK 49/04, LEX nr 372373
47. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 7 maja 2008, II SA/Wr 356/07, LEX 566200
48. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 maja 2008 r., II OSK 84/08, LEX nr 448119
49. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2008 r., II OSK 548/07, LEX 503449 Wyrok Wojewódzkiego Sądu
50. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 września 2008 r., I SA/Wa 508/08, LEX nr 566547
51. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2008, I FSK 1398/07, LEX 599385
52. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 października 2008, I OSK 503/08, LEX 51151
53. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2008 r., IV CSK 234/08, LEX nr 590264
54. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 grudnia 2008 r., I SA/WA 1353/08, LEX nr 489185
55. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 14 stycznia 2009 r., II SA/Gd 191/08, LEX nr 483111
56. Postanowienie Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2009 r., IV CSK 367/08, LEX nr 487531
57. Postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 2009, II CSK 674/08, Legalis nr 218580
58. Wyrok Sądu Najwyższego z 17 lipca 2009, IV CSK 109/09, OSNC 2010, nr A, poz. 17
59. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 1 września 2009, sygn. II SA/Ol 607/09, Legalis nr 234759
60. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2009 r., I CSK 6/09, LEX nr 519679
61. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 stycznia 2010, I OSK 475/09, LEX nr 595396
62. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 20 stycznia 2010, II SA/Lu 751/09, LEX 600154
63. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2010 r., I CSK 591/09, LEX nr 589812
64. Wyrok wojewódzkiego Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., II SA/Bk 288/10, LEX 737343

65. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 2010 r., II OSK 588/10, LEX 597712
66. Wyrok Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2010 r., V CSK 414/09, LEX nr 630179
67. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 7 lipca 2010, II SA/Kr 579/10, Legalis 261983
68. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r., II CSK 198/10, LEX nr 737258
69. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 25 listopada 2010 r., II SA/Lu 528/10, LEX nr 753877
70. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 grudnia 2010 r., II SA/Gl 1133/10, LEX nr 752684
71. Wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2010, V CSK 168/10, LEX nr 794580
72. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 grudnia 2010 r., I SA/Wa 1563/10, LEX nr 794917
73. Wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2011 r., I CSK 132/10, LEX nr 848104
74. Uchwała Sądu Najwyższego z 15 lutego 2011, III CZP 90/10, LEX nr 693990
75. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2011 r., I OSK 1729/10, LEX nr 1070782
76. Wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 2011 r., II CSK 428/10, LEX nr 964462
77. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 marca 2011 r., II SA/Sz 189/10, LEX 1098938
78. Uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, LEX nr 751460
79. Wyrok Sądu Najwyższego z 15 kwietnia 2011, II CSK 473/10, Legalis 428199
80. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2011 r., II OSK 806/10, LEX nr 1081910
81. Wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2011, III CSK 281/10, Legalis nr 442096
82. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 9 czerwca 2011, I ACa 568/11, LEX 936516
83. Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 lipca 2011 r., I CSK 281/11, LEX nr 1050449
84. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 28 września 2011, II SA/Ke 482/11, Legalis 396547
85. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 29 września 2011 r., II SA/Lu 654/11, LEX nr 965394

86. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 2 grudnia 2011 r., V ACa 491/11, LEX nr 1129814
87. Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 2 lutego 2012, I ACa 1403/11, Legalis nr 537522
88. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 marca 2012 r., II SA/Wr 816/11, LEX 1139034
89. Postanowienie Sądu Najwyższego z 14 marca 2012 r., II CSK 127/11, Legalis nr 473584
90. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2012 r., V CSK 163/11, OSNC-ZD 2013, nr 3, poz. 63
91. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 kwietnia 2012 r., II OSK 307/12, LEX 1252010
92. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 maja 2012, I OSK 816/11, Legalis 563427
93. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2012 r., III CSK 289/11, LEX 1164290
94. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 czerwca 2012, II OSK 507/11, LEX 1216735
95. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 6 lipca 2012 r., II SA/Kr 716/12, LEX nr 1228982
96. Postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lipca 2012 r., II CSK 621/11, LEX nr 1228434
97. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 18 października 2012 r., II SA/Op 370/12, LEX nr 1234435
98. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., II OSK 762/12, LEX nr 1291979
99. Wyrok Sądu Najwyższego z 16 listopada 2012 r., III CSK 42/12, teza nr 3, LEX nr 1293774
100. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2012, II OSK 1378/11, LEX 1367241
101. Postanowienie Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2013, I CSK 258/12, OSNC 2013, nr 7-8, poz. 95
102. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 8 lutego 2013, I ACa 1404/12, Legalis 736500
103. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 marca 2013 r., VI ACa 1159/12, LEX nr 1324809

104. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 marca 2013 r., I OSK 1480/12, LEX 1339586
105. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., I OSK 2614/12, LEX nr 1369001
106. Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 28 marca 2013, III CSK 174/13, Legalis nr 994587
107. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 18 kwietnia 2013 r., I ACa 47/13, LEX nr 1315657
108. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 18 kwietnia 2013, II SA/Gd 636/12, LEX 1310135
109. Wyrok Sądu Okręgowego w Ostrołęce z 22 kwietnia 2013, I Ca 183/13, www.orzeczenia.ms.gov.pl
110. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 9 maja 2013 r., II SA/Ol 166/13, LEX nr 1348134
111. Postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2013, V CSK 376/12, LEX nr 1375504
112. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 13 września 2013, V ACa 450/13, LEX nr 1386085
113. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 września 2013 r., I SA/Wa 60/13, LEX nr 1391584
114. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 3 grudnia 2013 r. I OSK 2077/13, LEX nr 1418836
115. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 grudnia 2013, VII SA/Wa 2002/13, LEX nr 1408027
116. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r., II OSK 2508/12, LEX nr 1460970
117. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 lutego 2014, I OSK 1727/12, LEX nr 1494701
118. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2014, P 38/11, OTK-A 2014/3/31
119. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2014 r. III CSK 174/13, Legalis nr 994587
120. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 kwietnia 2014, I ACa 89/14, LEX 1466954

121. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 maja 2014, II GSK 397/13, LEX nr 1579374
122. Wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2014, V CSK 384/13, LEX nr 1466215
123. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 czerwca 2014, II SA/Gl 1711/13, LEX 1507665
124. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 lipca 2014, I SA/Wa 1234/14, LEX nr 1492773
125. Wyrok Sądu Najwyższego z 4 lipca 2014, II CSK 612/13, LEX nr 1489234
126. Postanowienie Sądu Najwyższego z 16 października 2014 r., III CSK 299/13, LEX nr 1554585
127. Wyrok WSA w Warszawie z 4 listopada 2014, IV SA/Wa 1579/14, LEX nr 1586918
128. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 stycznia 2015, I OSK 1323/13, LEX nr 769174
129. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 lutego 2015 r., I ACa 1253/14, LEX nr 1679941
130. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 2015 r., I OSK 2698/14, LEX nr 1771962
131. Wyrok Sądu Najwyższego z 18 lutego 2015 r., I CSK 129/14, LEX nr 1645241
132. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 marca 2015 r., K 29/13, www.trybunal.gov.pl
133. Uchwała Sądu Najwyższego z 13 marca 2015, III CZP 116/14, LEX nr 1652670
134. Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w składzie 7 sędziów NSA z dnia 13 kwietnia 2015 r., I OPS 3/14, LEX 1665182
135. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13, źródło: www.trybunal.gov.pl
136. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 czerwca 2015, II SA/Po 1097/14, LEX nr 1807225
137. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 3 sierpnia 2015 r., I ACa 629/15, LEX nr 1927540
138. Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z 15 września 2015, III CZP 107/14, LEX nr 1789153
139. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 4 listopada 2015, IV SA/Po 490/15, LEX 1947137

140. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2015 r., I CSK 933/14, LEX nr 2004233
141. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2015 r., I OSK 2071/15, LEX nr 2067882
142. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 stycznia 2016, II OSK 1070/14, LEX nr 2033928
143. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 stycznia 2016, VI SA/Wa 1942/15, LEX nr 2055300
144. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2016 r., I OSK 1126/15, LEX nr 2032690
145. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 29 stycznia 2016, I ACa 924/15, LEX nr 2008305
146. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 16 marca 2016 r., II SA/Kr 847/15, LEX nr 2021953
147. Wyrok Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2016 r., III CSK 249/15, LEX nr 2022544
148. Wyrok Sądu Rejonowego w Gdyni z 14 kwietnia 2016 r., I C 38/15, LEX nr 2108782
149. Postanowienie Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2016, V CSK 523/15, Legalis nr 1472810
150. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 20 kwietnia 2016 r., I ACa 1039/15, LEX nr 2071330
151. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 maja 2016, II GSK 2709/14, LEX nr 2065357
152. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 16 czerwca 2016, II SA/Sz 733/15, LEX nr 2098561
153. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 czerwca 2016, VI ACa 744/15, LEX nr 2139364
154. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 28 czerwca 2016, II SA/Łd 61/16, LEX nr 2079891
155. Uchwała Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2016, III CZP 31/16, Legalis nr 1469262
156. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lipca 2016, I OSK 205/16, LEX nr 2100576
157. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 21 lipca 2016 r., I ACa 879/14, LEX nr 2137096

158. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2890/14, LEX nr LEX nr 2119361
159. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 sierpnia 2016 r., I OSK 1801/15, LEX nr 2142143
160. Wyrok Sądu Najwyższego z 7 września 2016 r., IV CSK 731/15, LEX nr 2124048
161. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 września 2014 r., II SA/Wr 411/14, LEX nr 1510525
162. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 3 października 2016, sygn. II SA/Kr 613/16, LEX nr 2141455
163. Wyrok Sądu Najwyższego z 7 października 2016, I CSK 748/15, LEX nr 2139501
164. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 13 października 2016, I ACa 1094/15, LEX nr 2278177
165. Wyrok Sądu Rejonowego w Czluchowie z 14 października 2016 r., I C 335/15, LEX nr 2148111
166. Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 25 października 2016 r., I C 278/15, LEX nr 2157377
167. Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 10 listopada 2016 r., XII C 2334/15, LEX nr 2174729
168. Wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 22 listopada 2016, II SA/Ol 838/16, LEX nr 2189656
169. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2016 r., II OSK 3346/14, LEX nr 2260905
170. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 25 listopada 2016 r., I ACa 942/16, LEX nr 2200364
171. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 7 grudnia 2016 r., I ACa 1065/16, LEX nr 2250219
172. Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 9 grudnia 2016, III CZP 57/16, LEX nr 2162855
173. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2016 r., I ACa 676/15, LEX nr 2188844
174. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 kwietnia 2017, II GSK 2086/15, LEX nr 2347700
175. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1634/15, LEX nr 2289712

176. Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 21 czerwca 2017, IX Ca 178/17, LEX nr 2346182
177. Uchwała Sądu Najwyższego z 25 sierpnia 2017, III CZP 11/17, LEX nr 2340562
178. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 października 2017, I OSK 3475/15, LEX nr 2429435
179. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 listopada 2017, II GSK 269/16, LEX nr 2431906
180. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 12 grudnia 2017, SK 39/15, LEX nr 2405345